

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Argo Annuk

TARTU LINNA EELARVE JA SELLE JÄTKUSUUTLIKKUS

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Jaan Looga

Tartu 2015

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud "...“..... 2015. a

Majandusteooria õppetooli juhataja Kadri Ukrainski

.....

(õppetooli juhataja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS JA JÄTKUSUUTLIKKUS	6
1.1 Kohaliku omavalitsuse mõiste ja funktsioonid	6
1.2 Eelarve kujunemise põhimõtted	10
1.3 Kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkuse mõõtmise võimalused.....	20
2. TARTU LINNA EELARVE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE ANALÜÜS	24
2.1 Tartu linna eelarve dünaamika	24
2.2 Tartu linna eelarve jätkusuutlikkus võrdluses teiste KOV-dega.....	33
KOKKUVÕTE.....	46
VIIDATUD ALLIKAD	50
Lisa 1 Finantsindeksid	53
Lisa 2 Jätkusuutlikkuse mõõtmise indikaatorid 2014 aasta seisuga.	54
Lisa 3 Jätkusuutlikkuse indeksid.....	55
Lisa 4 Tulude ja kulude juurdekasvu dünaamika 2004-2013.....	62
Lisa 5 Eelarve tulude osakaal tululiikide järgi.....	63
Lisa 6 Maksumaksjate arv ja dünaamika	64
Lisa 7 Keskmise brutopalk eurodes 2005-2014.....	65
SUMMARY	66

SISSEJUHATUS

Tänapäeva demograafiliste arengute ja muutuste tõttu arutletakse üha enam kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse üle ning järjest enam otsitakse lahendusi neis parema ettevõtluskeskkonna tekitamiseks. Lahenduste otsimine on eelkõige ajendatud eesmärgist luua elanikele hea elukeskkond. Majandustegevuse elavdamine ja parema ettevõtluskeskkonna loomine on kindlasti üheks peamiseks teguriks elukeskkonna kvaliteedi tõstmisel. Selle tulemusena on kohalike omavalitsuste vastutusalas olevate funktsioonide hulk pidevalt suurenenud. Samas moodustavad otseselt kohalike omavalitsuste kontrolli all olevad tulud vaid väikese osa nende kogutuludest. Ühelt poolt teeb riik pingutusi maksukoormuse vähendamiseks, teiselt poolt mõjutavad kõik riigi poolt tehtud otsused suuremal või vähemal määral ka kohaliku omavalitsuse otsest tulubaasi.

Bakalaureusetöös uuritakse kohalike omavalitsuste eelarve kujunemise põhimõtteid ja jätkusuutlikkust Tartu linna näitel. Siinne bakalaureusetöö toetub osaliselt autori eelnevalt esitatud uurimustööle: „Tartu linna eelarve tulud“ (Annuk 2014). Käesoleva töö eesmärk on välja selgitada kohalike omavalitsuste finantsjätkusuutlikkuse mõõtmise võimalused Tartu linna näitel. Töö eesmärgist lähtuvalt on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- selgitada lühidalt kohaliku omavalitsuse mõistet;
- anda ülevaade kohalike omavalitsuste funktsioonidest;
- uurida kohaliku omavalitsuse eelarve ülesehitust ja liigendust;
- selgitada, mil viisil on võimalik kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkust mõõta;
- analüüsida Tartu linna eelarve dünaamikat;
- hinnata Tartu linna jätkusuutlikkuse positsiooni võrreldes teiste kohalike omavalitsustega.

Töö teoreetilises osas antakse ülevaade omavalitsuse mõiste käsitlestest ja tuuakse välja omavalitsuse funktsioonid. Ülevaatlikku käsitlest täiendatakse kohaliku omavalitsuse eelarve ülesehituse ja liigenduse kirjeldusega. Lisaks kirjeldab autor kohalike omavalitsuste eelarve tulu- ja kulubaasi ning selle kujunemist. Samuti selgitatakse tegureid, mis avaldavad mõju eelarve tuludele ja kuludele ning jätkusuutlikkusele, selgitatakse ka, kuidas on võimalik jätkusuutlikkust mõõta. Mõõtmisvõimalustena tuuakse välja erinevad finantsnäitajad, mis võimaldavad hinnata kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkust. Teoreetilises osas annab autor ülevaate varasematest selleteemalistest uuringutest.

Bakalaureusetöö empiiriline osa hõlmab Tartu linna eelarve dünaamika analüüsi, mis on aluseks töö järgnevas osas esitatud Tartu linna kui kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkuse hindamisele seni levinud mõõtmisvõimaluste abil teiste kohalike omavalitsustega. Kõik mõõtmisvõimalused ei pruugi näidata jätkusuutlikkust samamoodi, mistõttu on vaja vaadata mitut indikaatorit, sest erinevate näitajate alusel kujunevad pingeread erinevalt. Analüüsimiseks kasutatakse statistilisi meetodeid ja saadaolevaid andmeid Tartu linna kodulehelt ning rahandusministeeriumi andmebaasidest.

Bakalaureusetöö koosneb kahest peatükist, millest esimene loob uurimuse tausta, järgnev hõlmab empiirilist osa ja kokkuvõttes peatükis antakse hinnang siinse uurimuse tulemustele. Sissejuhatavas peatükis on esitatud teema aktuaalsus, uurimuse eesmärgid ja meetod. Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade kohaliku omavalitsuse olemusest ja jätkusuutlikkusest. Teine peatükk keskendub uurimuse olulisimale osale – Tartu linna eelarve ja selle jätkusuutlikkuse analüüs.

Märksõnad

Kohalik omavalitsus

Jätkusuutlikkuse mõõtmine

Performance Management Jõudluse mõõtmine

PM-mudel

1. KOHALIKU OMAVALITSUSE OLEMUS JA JÄTKUSUUTLIKKUS

1.1 Kohaliku omavalitsuse mõiste ja funktsioonid

Kohalik omavalitsus on kujunenud sageli kasutatavaks terminiks, kusjuures kohaliku omavalitsuse mõiste olemusse ja tähendusse enamasti ei süüvita. Tihti kasutatakse kõnealust terminit eksitavalt. Siinne peatükk keskendubki kohaliku omavalitsuse mõiste selgitusel ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide kirjeldamisele.

Tavapäraselt leiab kohaliku omavalitsuse mõistestik kasutust eelkõige valla- ja linnavalitsuse kontekstis, samuti mõistetakse kohaliku omavalitsuse all enamasti üksnes valla- või linnavalitsust. Mõnel juhul on täheldatud, et kohaliku omavalitsuse terminit kasutatakse sünonüümina tähistamaks vallavanemat või linnapead. Kohaliku omavalitsuse mõiste avab täpsemalt Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis on tähtsaim rahvusvaheline regulatsioon selles valdkonnas. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi Harta) kiideti Euroopa Nõukogus heaks 1985. aastal ja ratifitseeriti Riigikogus 1994. aastal. Nimetatud harta artiklis 3 on sõnastatud järgnev: „1. Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ning kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. 2. Seda õigust kasutavad otseselt, ühetaoliselt ja üldiselt valimistel salajastel hääletuste teel valitud volikogu või esinduskogu liikmed. Antud volikogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalusi pöörduda esinduskogu poole, kasutada rahvahääletusi ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud.“ Kokkuvõtlikult ja lihtsustatult tähendab kohalik omavalitsus kui mõiste eelkõige kohalike võimuorganite õigust ja võimet kindla piirkonna elanike ühiskonnaelu juhtida.

Kohaliku omavalitsuse mõiste sisu ja sellest arusaamise poleemikat on kirjeldanud Sulev Mäeltsemees (2002), sõnastades tabavalt, et Euroopa kohaliku omavalitsuse harta alusel on kohaliku omavalitsuse oluline tunnus esinduskogu (volikogu), kellel võivad olla talle aruandvad täitevorganid. Mäeltsemees toob esile ka, et seejuures peab olema tagatud kodanike võimalus kohaliku omavalitsuse teotamiseks ja kogukonnal peab olema võimalus iseseisvalt oma kohaliku elu korraldamiseks. (Mäeltsemees 2002: 7-8)

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga Eesti Vabariigi põhiseadust kõrvutades on tõdetud, et kohaliku omavalitsuse mõiste on Eesti kontekstis ebajärjekindlalt määratletud (vt nt Mäeltsemees 2002). See omakorda tekitab mitmeti mõistetavust ja mitmeid eri tõlgendusi. Eesti Vabariigi põhiseadusesse kirja pandut kokku võttes võib kohaliku omavalitsuse mõistele leida vähemalt kolm tähendust (vt Mäeltsemees 2002: 9–10):

1. Kohalik omavalitsus kui haldusterritoriaalne üksus. Selle tõlgenduse ja tähenduserinevuse aluseks on põhiseaduse § 157, milles sätestatakse, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, nii nagu on eelarve riigil, on ka igal vallal ja linnal oma eelarve.
2. Kohalik omavalitsus kui kohaliku omavalitsuse organ. Alates 1993. aastast, kui võeti vastu kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, on Eesti vabariigi kohalikes omavalitustes kaks organit – esinduskogu (volikogu) ja täitevorgan (valla- või linnavalitsus).
3. Kohalik omavalitsus kui kogukondliku elu korraldamise vorm. Selles tähenduses on kohaliku omavalitsuse mõiste tõlgendatav põhiseaduse § 160 järgi, mille kohaselt kohalike omavalitsuste korralduse sätestab seadus.

Kohaliku omavalitsuse mõiste poleemikas on lisaks välja toodud, et sageli kasutatakse kohaliku omavalitsuse sünonüümina ka terminit 'omavalitsus'. Mõistagi on nimetatud mõistete ja terminite lihtsustatud käsitus üldkeeles aktsepteeritav, kuid seda tuleb pidada ekslikuks eelkõige korrektsust eeldavates õigusaktides ja ka näiteks

teadustöodes. Põhjus seisneb peamiselt asjaolus, et kohaliku omavalitsuse kõrval eksisteerib ka teisi omavalitsusi. (Mäeltsemees 2002: 9–10)

Kohaliku omavalitsuse olemuse ja funktsioonid / ülesanded määrab riigis kehtiv põhiseadus. Vastavalt Eesti vabariigis kehtivale kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele on siinsetel kohalikel omavalitsustel õigus teha koostööd ühiste huvide väljendamiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks. Rahvusvahelise Kohalike Omavalitsuste Liidu (*International Union of Local Authorities – IULA*) üks viiest põhieesmärgist on „edendada kohalikke omavalitsusi kui demokraatia nurgakivi.“ Ühistegevuse vormiks on mitmesuguste omavalitsusüksuste liitude moodustamine. Liitude kaudu teevad omavalitsusüksused koostööd erinevate ühisprojektide elluviimisel, arendustegevustes ja muudes teistes valdkondades. Üleriigiliselt on Eestis kaks omavalitsusliitu:

- Eesti Linnade Liit (ELL)
- Eesti Maaomavalitsuste Liit (EMOL)

Eesti vabariigis 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 alusel on kohalik omavalitsus põhiseaduses kohaliku omavalitsuse üksus – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadusest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Nimetatud seaduse järgi rajaneb kohalik omavalitsus riigi territooriumi haldusjoontel ning teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 4 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksusel kaks omavalitsusorganit: volikogu ja valitsus. Seaduses on sätestatud, et kohaliku omavalitsuse volikogu on esindusorgan, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel. Selle peamiseks ülesanneteks on olulisemate kohalikku elu puudutavate otsuste tegemine, arengu suunamine, kontroll valitsuse tegevuse üle ning valla- ja linnaeelarve

vastuvõtmine. Valitsus vastutab peamiselt jooksvate ülesannete täitmise eest. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus)

Teine omavalitsusorgan ehk omavalitsus on volikogu poolt moodustatav täitevorgan, mille ülesandeks on korraldada vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Samuti on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus)

Eelnevalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel esile toodud ülevaade annab aimu, et kohalikele omavalitsustele määratud ülesannete hulk on üldiselt lai ja kõikehõlmav. Siiski on täheldatud, et ülesannete hulk on viimastel aastatel pidevalt veelgi suurenenud. Lisaks tekitab segadust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses § 6 lõige 3, milles on sätestatud, et lisaks eeltoodud ülesannetele korraldab kohalik omavalitsusüksus kõiki neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega, ja neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus)

Kohaliku omavalitsuse mõistest tuleneva ebaselguse tulemusena on tekkinud olukord, kus kohalikule omavalitsusele määratud ülesannetest ja lisanduvatest kohustustest puudub ülevaade ka kohalikul omavalitsusel endal. Siseministeeriumi tellimusel tehtud uuringust selgub, et Eesti kohalike omavalitsuste funktsioone reguleerib ligikaudu 450 erinevat seadust ja õigusakti, millega on kohalikule omavalitsusele pandud ligi 400 erinevat ülesannet (Reiljan *et al.* 2002). Kui Eesti kohalike omavalitsuste funktsioone üldistavalt võrrelda Lõuna-Euroopa riikidega, siis mis seda suhteliselt palju, kuid kui

Põhjamaadega, siis enam-vähem samal tasemel. Põhjamaades on haldussüsteemi valitsemise tasandeid kolm: esiteks, riigi ehk keskvalitsuse tasand; teiseks, regionaalne tasand, mida esindab Norras, Taanis ja Rootsis demokraatlikult valitud volikogu ja maavalitsus ning Soomes maavalitsus riigi esindajana; kolmandaks, kohalik tasand ehk kohalikud omavalitsused. (Jaanson 1999)

Kokkuvõtlikult öeldes on kohalikele omavalitsustele seatud nõudeid ja kohustusi küll märkimisväärselt palju, millest olulisimad on kindlasti sellised funktsioonid, mis puudutavad elanike soove ja vajadusi. Euroopa Ühenduse asutamisleping defineerib Euroopa Liitu kui ühendust, kus subsidiaarsuse printsiibi kohaselt tuleb poliitilised otsused teha kodanikule võimalikult lähedal ehk madalaimal haldus- ja poliitilisel tasandil. Kohalikud omavalitsused suudavad oma elanike soovide ja vajadustega paremini arvestada kui keskvalitsus. Seega on riigi ülesanded need, mida kohalikud tingimused märgatavalt ei mõjuta ja millega kaetakse kogu riik, hoolimata kohalikest tingimustest ja arusaamadest; samuti ülesanded, mida on võimalik efektiivsemalt täita üleriigiliselt. Mida keerukamad on ülesanded, seda kõrgemal tasandil tema täitmine reeglina toimub. Nii näiteks on hariduse korralduses keskvalitsuse ülesandeks kõrghariduse, teise tasandi omavalitsuse ülesandeks on kesk- ja kutsehariduse ning esmatasandi omavalitsuste ülesandeks alghariduse korraldamine.

1.2 Eelarve kujunemise põhimõtted

Siinses peatükis antakse ülevaade kohaliku omavalitsuse majandustegevuse baasist ehk eelarve tulude ja kulude kujunemise põhimõtetest.

Kohaliku omavalitsuse rahastamise alused on sätestatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art-s 9. Selle kohaselt peab kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteem tagama omavalitsuse sujuva töö. Ümber sõnastatuna tähendab see, et kohalikul omavalitsusel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida võib oma volituste piires vabalt kasutada. Samuti on rahalised vahendid vastavuses kohalikele omavalitsusele põhiseaduse ja seadusandlusega seatud kohustustega. Rahandussüsteem peab olema piisavalt mitmekülgne ja paindlik, et pidada sammu

nende ülesannete täitmiseks tarvilike kulutuste tegeliku muutumisega ja vähemalt osa kohalike omavalitsuste rahalistest vahenditest peab tulema ka kohalikest maksudest ja koormistest, mille suuruse nad võivad seadusega lubatud piires ise määrata. (Kohaliku Omavalitsuse teatmik 1994: 64, Euroopa Ühenduse asutamisleping)

Eelarve on arvuline programm, millest juhindutakse tehingute sooritamisel; kitsamas mõttes on eelarve finantsplaan, rahaline plaan, kalkulatsioon, eeloleva perioodi tulude (sissetulekute) ja kulude (väljaminekute) arvestus, plaanide ja oodatavate tulemuste esitus rahalises väljenduses (Ulst 1996: 97). Eelarve koosneb alati kahest poolest – tuludest ja kuludest. Kusjuures on tavapärane, et eelarve koostamisel ja selle üle arutlemisel keskendutakse eelarve teisele poolele ehk kulude poolele. Kohaliku eelarve koostamisel kasutatakse baasilist eelarvestamist. See tähendab, et eelarvestamisel võetakse aluseks eelnenud perioodi tegelikke tulemusi. (Karu, Zirnask 2004: 40)

On välja kujunenud teatud põhimõtted selleks, et kohaliku omavalitsuse eelarve vastaks demokraatliku riigi eelarvele esitatavatele tingimustele ja nõuetele ning saaks täita oma funktsioone, pidades samas silmas ka majanduspoliitiliste eesmärkide täitmist (Ulst 1996: 102). Klassikalised põhimõtted ehk klassikalised eelarveprintsüübid on järgmised (Ulst 1996: 105):

- Eelarve täielikkuse printsiip – eelarves peavad kajastuma kõik tulud ja kulud
- Selguse printsiip – nõuab tulude ja kulude niisugust rühmitamist, et kõikide eelarve tulude ja kulude päritolu ja kulude eesmärk oleks üheselt määratud
- Ühtsuse printsiip – leiab väljenduse kassauhtsuse põhimõttes, s. t kõik tulud koondatakse ühte fondi (riigikassasse) ja kõik kulud tehakse samast fondist
- Täpsuse printsiip – eeldab, et eelarvesse on tulud ja kulud võetud niisuguse täpsusega, et eelarveperioodil nad tegelikult kujunevadki niisuguseks
- Eelnevuse printsiip – eelarve hõlmab kindla perioodi tulusid ja kulusid, seepärast peab ta olema valmis õigeks ajaks, s. t eelarveperioodi alguseks
- Spetsialiseerituse printsiip – kvalitatiivne spetsialiseeritus tähendab, et kulutada võib ainult nendeks otstarveteks, mis eelarves on ette nähtud ja kvantitatiivne spetsialiseeritus tähendab, et kulutada tohib maksimaalselt niisuguses summas,

nagu näeb seda ette eelarve, seega plaanivälised ja üleplaanilised kulud on keelatud

- Avalikkuse printsiip – nõuab, et kõik eelarvemenetluse etapid oleksid avalikustatud sel määral, et iga kodanik võib saada ülevaate finantspoliitikast.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest (edaspidi KOFS) jagatakse kohaliku omavalitsuse tehingud viide eelarveossa: põhitegevuse tulud, põhitegevuse kulud, investeerimistegevus, finantseerimistegevus, likviidsete varade muutus (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 5 lg 2). Aja jooksul on välja kujunenud finantsjuhtimise põhimõtteid, millest iga kohaliku omavalitsuse üksus peab kinni pidama. Neist olulisemad on kirjeldatud alljärgnevalt (Kohaliku omavalitsuse ... 2012: 10):

- Kõikehõlmavuse põhimõte – selle järgi võetakse kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimises arvesse kõik kohaliku omavalitsuse tehingud.
- Eelarve aastasus – viitab sellele, et kohaliku omavalitsuse eelarve koostatakse üheks aastaks, s. t eelarveaastaks.
- Strateegiline planeerimine – eesmärgipärane sihtide seadmine, võttes arvesse kasutada olevaid ressursse. Praktikas tähendab see kohaliku omavalitsuse jaoks arengukava ja eelarvestrateegia koostamist.
- Eesmärgist sõltumatus põhimõte – selle järgi püütakse minimeerida kohaliku omavalitsuse eelarvelisi laekumisi, mis juba ette on mõne konkreetse väljaminekuga ära seotud.
- Otstarbekas arvepidamisreeglistik – see põhimõte ütleb, et arvepidamisreeglid peavad olema kasutatavad, vajalikud, võrreldavad ja arusaadavad nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt. Kohaliku omavalitsuse jaoks reguleerivad arvepidamisreegleid eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise ja raamatupidamise seadus.
- Tehingute liigendamine – see tähendab, et tehingute liigendamine võib toimuda nii majandusliku sisu, tegevusalade, programmide, administratiivse jaotuse järgi. See võimaldab tehingute mitmekülgsemat analüüsi ja suurendab ka läbipaistvust.

- Kassa või tekkepõhine arvepidamine – vastavalt seadusele on Eesti avaliku sektori raamatupidamine tekkepõhise arvestuse printsiibist lähtuv.
- Kahekordne kirjeldamine – see tähendab, et ka eelarves tuleb tulutehingud kajastada üheaegselt nii põhitegevuse tuluna kui ka likviidsete varade suurenemisena (kassapõhise eelarve korral) või põhitegevuse tuluna ja nõude suurenemisena (tekkepõhise eelarve korral).
- Brutopõhine arvestus – välditakse tasaarvelduste tegemist. Näiteks ei teha tasaarveldusi intressimaksete puhul, vaid laekunud intressid kajastatakse tervikuna tuludes ja makstud intressid kuludes.
- Konsolideerimine – on tegevus mille käigus elimineeritakse arvepidamises tehingud üksuste vahel, mille kohta peetakse ühist arvestust.
- Avalikkuse põhimõte – kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimisega seonduv peab olema avalik määral, mis võimaldab igal kodanikul saada ülevaade kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise põhimõtetest, finantsolukorrast ja finantsplaanidest.
- Kontrollitavuse põhimõte – kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteem peab olema toimiv, sealhulgas riskijuhtimise põhimõtted rakendatud.
- Eelarvereeolid – mitmesugused kvantitatiivsed piirangud eelarvestamise protsessis, eelkõige eelarvedefitsiidile, võlakoormusele, laenuvõtmisele, kulude mahule ja struktuurile. (Kohaliku omavalitsuse ... 2012: 10)

Riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarve omavahelised suhted määratleb riigieelarve seadus. Eesti kohalike omavalitsuste eelarvete süsteemi aluseks on eelarve tasakaalustatuse printsiip. Teenuste osutamiseks vajalike vahendite olemasolu tagatakse elanike poolt makstud maksudega ja tasuliste teenuste osutamisega ning eesmärgistatud eraldistega riigieelarvest (nt õpetajate palgad, koolilõuna, toimetulekutoetus jne). Kuna Eestis on elatustase piirkonniti erinev, siis kõikidele elanikele ühtlase tasemega teenuse osutamise kindlustamiseks eraldatakse nõrgema tulubaasiga kohaliku omavalitsuse üksustele riigieelarvest toetust. Eelarve defitsiidi korral tuleb see katta täiendavate laenuvahendite kaasamisega.

Kohalikud eelarved koosnevad alates 2012. aastast põhitegevuse tuludest, põhitegevuse kuludest, investeerimistegevusest, finantseerimistegevusest ja likviidsete varade muutusest.

Põhitegevuse tulek ehk põhitegevuse tulude ja kulude vahe näitab, kas omavalitsus tuleb toime oma seaduses pandud igapäevaste ülesannete täitmisega talle igapäevaselt laekuvate vahenditega. Kui põhitegevuse tulek on negatiivne, siis peab omavalitsus selle katma ühekordsete tuludega nagu vara müük või laen, kuid selline olukord ei ole pikaajaliselt jätkusuutlik. Positiivse põhitegevuse tulemi korral saab omavalitsus kasutada ülejäägi investeringuteks.

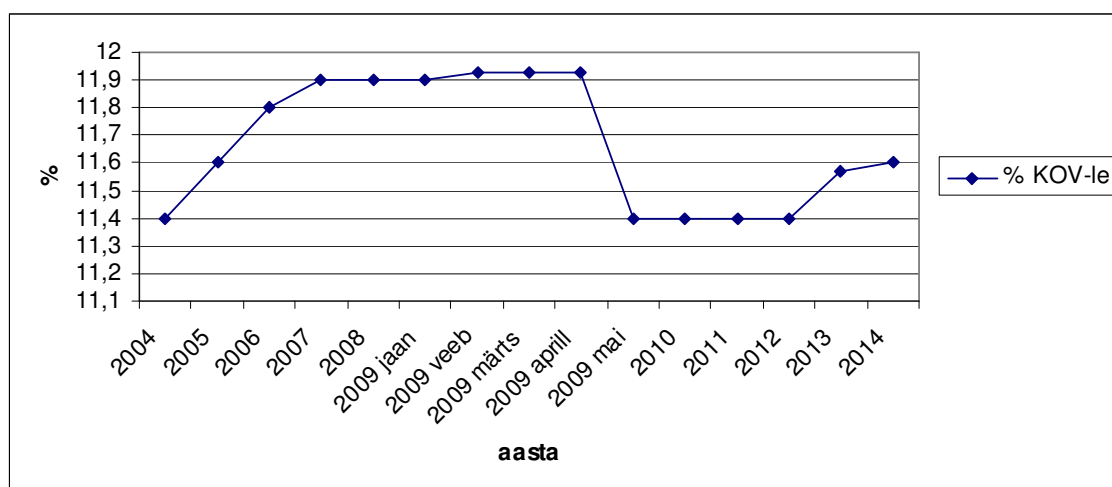
Omafinantseerimisvõimekus ehk põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude suhe näitab ilmselt kõige paremini linna finantssuutlikkust ning annab hea orientiiri finantsautonoomiast, kuid tuleb meeles pidada, et näitaja on siiski tugevasti sõltuv üldisest majanduslikust olukorrast ning mõnevõrra ka keskvalitsuse otsustest.

Kohaliku omavalitsuse tulud saab tulu allikate alusel jagada: omatulud, riigilt saadavad eraldised ning laenatud vahendid. Mida suurem on omatulude osakaal, seda suurem on ka kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia. Kohaliku omavalitsuse peamised omatulud on nende kontrolli all olevad maksud, tasud teenuste eest ning omandilt saadud tulud. Riigilt laekuvad omavalitsustele tasandus- ja toetusfondi vahendid ning mitmed sihtotstarbelised toetused. Tasandusfondi eesmärgiks on ühtlustada kohalike omavalitsuste võimalusi avalike teenuste osutamisel. Kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel jagatud makse tuleb samuti käsitleda pigem ülekannete kui omatuluna. Jagatud maksude korral saab omavalitsusüksus enda käsutusse küll kindla osa tema piirides kogutud maksudest, kuid tal puudub kontroll nii maksubaasi, kehtivate maksumäärade kui ka tulude jaotamise proportsioonide üle, mistõttu ei saa ta mõjutada oma eelarvesse laekuvate tulude mahtu. Välja on kujunenud liigne fiskaaltsentralism, kus liiga palju otsuseid tehakse riigi, mitte kohaliku omavalitsuse tasandil. Riik on kohalikest omavalitsustest võõrandunud. Seega on liigutud vastupidises suunas võrreldes Harta põhimõtetega.

Olulisimaks tuluallikaks on Eestis maksud. Vastavalt maksukorralduse seadusele § 3 jagunevad kohalikesse eelarvetesse laekuvad maksud kaheks:

- 1) seadusega kehtestatud riiklikud maksud, mis tervikuna või osaliselt laekuvad kohaliku omavalituse eelarvesse;
- 2) seaduse alusel kohalike volikogude poolt kehtestatud maksud.

Omatulude tähtsaimaks tuluallikaks on füüsilise isiku tulumaks, mis on jagatud riiklik maks ning laekub rahvastikuregistrisse kantud aadressiandmete alusel füüsilise isiku aasta brutotulust 11,6% elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele. Vaadeldav protsent kasvas kuni 2009 aasta aprillini, mil oli eraldise suuruseks 11,93% (vt joonis 1). Peale seda saabus majanduslangus ja riik langetas kohalike omavalitsuste tulumaksu eraldamise osa 11,4%-ni ning see püsis selliselt kuni 2012. aastani. Aastal 2013 tõusis taas kohaliku omavalitsuse eraldise tase, ning selleks jäi 11,57%. Alates 01.01.2014 on selleks eraldise määraks 11,6%.

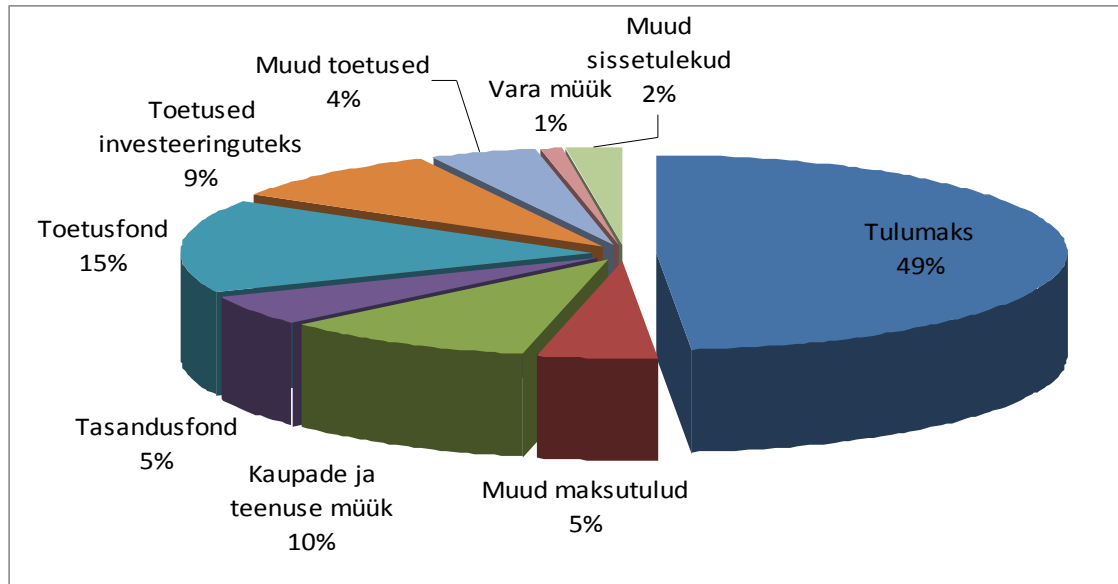


Joonis 1. Riigilt kohalikele omavalitsustele laekuv tulumaksu protsent 2004-2014 aastal; allikas Rahandusministeerium, (autori joonis)

Lisaks maksudele ja toetustele lisanduvad kohaliku omavalitsuse üksuse tuludes kaupade ja teenuste müügist saadavad tulud, siia alla arvestatakse kõik majandustegevusest saadavad tulud (haridus-, kultuuri-, kunsti-, spordi-, sotsiaalabi-, keskkonna- ja transpordialasest tegevusest) ning üüri ja renditulud. Siia alla kuuluvad

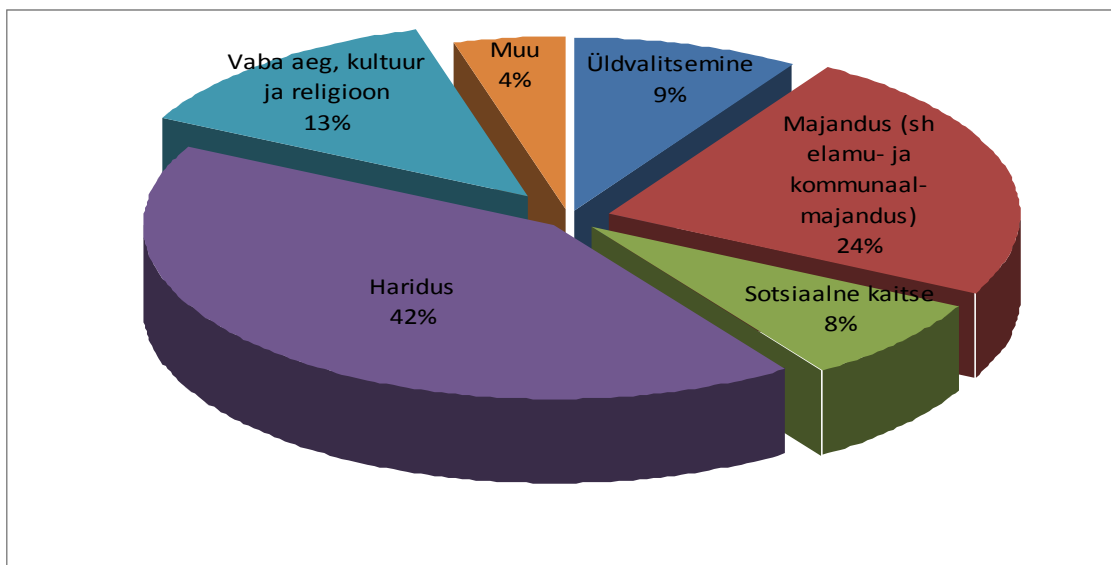
lapsevanema osalustasud lasteaiateenuse eest, bussipiletite müügi tulud ning tarbitud vee ja kanalisatsiooni tasud. Majandustegevusena lähevad arvesse ka mitmesugused tasulised teenused nagu ehitus ja kasutuslubade väljastamine.

Kokkuvõtvalt on omavalitsuste põhitegevuse tulud esitatud alljärgneval joonisel.



Joonis 2. Kohalike omavalitsuste tulude struktuur aastal 2013; allikas Rahandusministeerium, (autori joonis)

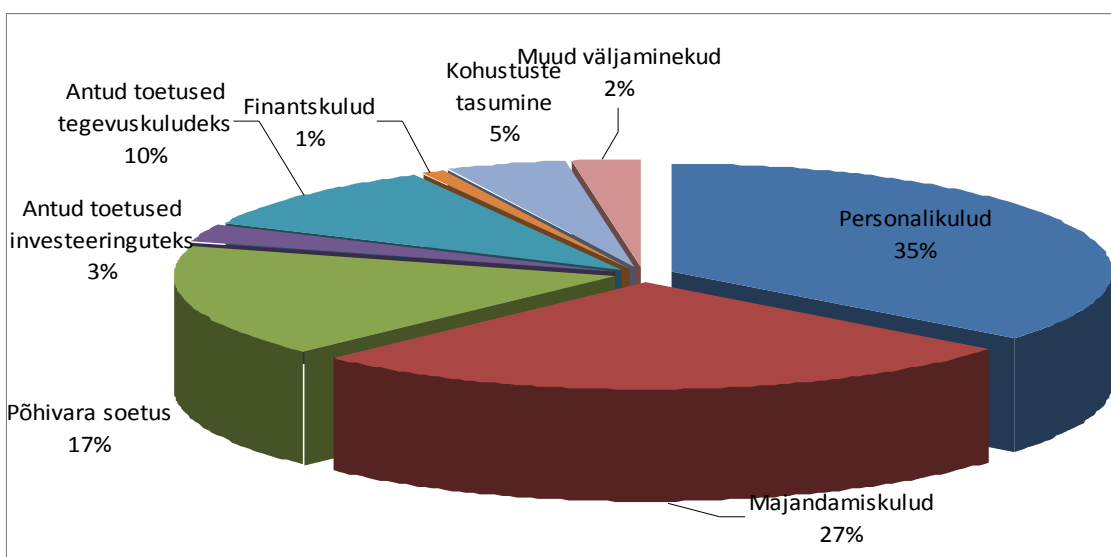
Kohalike omavalitsuste kulusid võib mõõta nii tegevusvaldkondade kulude kui ka majandusliku sisu järgi. Kohalike omavalitsuste olulisimateks kuluvaldkondadeks on haridus (lasteaiad, kooli), majandus (kommulaanmajandus, elamumajandus, ühistransport, teede korrashoid jne), vaba aja, kultuuri ja religiooni (kultuurimajad, muusika-huvikoolid, raamatukogud, spordibaasid jne) ning üldvalitsemise (volikogu, valitsus ja valdkondade halduskulud) kulud.



Joonis 3. Kohaliku omavalitsuse kulude struktuur aastal 2013, allikas Rahandusministeerium, (autori joonis)

Väiksema osatähtsusega on sotsiaalhoolekande (sotsiaalhoolekande teenused, hoolekande asutused, toimetulekutoetused ja muud sotsiaaltoetused) ja keskkonnakaitselised (jäätmekäitlus, haljastus jne) kulud.

Samuti võib kulusid jagada majandusliku sisu järgi eraldisteks, investeeringuteks ning personali-, majandus ja muudeks kuludeks. (vt joonis 4)



Joonis 4. Kohalike omavalitsuste 2013 aasta kulude struktuur majandusliku sisu järgi, allikas Rahandusministeerium, (autori joonis)

Eeltoodud loendi järgi on suurimaks KOV kuluks personali ja majandamiskulud, mis hõlmasid 2013. aastal vastavalt 35% ja 27%. Suurima kuluvaldkonnana on personalikulud sel põhjusel, et seal sisalduvad ka pedagoogide palgad.

Kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks on Eestis kehtestatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega kvantitatiivsed piirangud kohaliku omavalitsuse enda ja tema arvestusüksuse põhitegevuse tulemile ja netovõlakoormusele. Samuti on seadusega täiendavad kvalitatiivsed nõudes esitatud mitmesugustele varadele ja kohustustele. (Kohaliku omavalitsuse ... 2012: 12)

Kui tekib olukord, et tulud kulusid ei kata, tuleb omavalitsustel katta puudujääk välisvahendite kaasamise teel. Laenukoormusele seab piirid KOFS, milles on sätestatud, et netovõlakoormus (võlakohustuste ja likviidsete varade kogusumma vahe aruandeaasta lõpu seisuga) võib aruandeaasta lõpul ulatuda lõppenud aruandeaasta kuuekordse põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vaheni. Netovõlakoormus ei tohi ületada sama aruandeaasta põhitegevuse tulude kogusummat. Kui nimetatud kuuekordne põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude vahe on väiksem kui 60% vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest, võib netovõlakoormus ulatuda kuni 60%-ni vastava aruandeaasta põhitegevuse tuludest. Seega võib esitada lubatud netovõlakoormuse ülemmäära järgmiste arvutuskäikude järgi.

Netovõlakoormuse ülemmäär võrdub (T_p – põhitegevuse tulud; K_p – põhitegevuse kulud):

- a) T_p , kui $6 \cdot (T_p - K_p) > T_p$ ehk kui $T_p / K_p < 5/6$ ehk kui omafinantseerimisvõimekus on „hea“, siis võib netovõlakoormus ulatuda põhitegevuse tuludeni;
- b) $0,6 \cdot T_p$, kui $6 \cdot (T_p - K_p) < 0,6 \cdot T_p$ ehk kui $K_p / T_p > 9/10$ ehk kui omafinantseerimisvõimekus on „halb“, siis võib netovõlakoormus ulatuda 60% põhitegevuse tuludest;
- c) $6 \cdot (T_p - K_p)$, kui $T_p > 6 \cdot (T_p - K_p) > 0,6 \cdot T_p$ ehk kui $9/10 > K_p / T_p > 5/6$ ehk kui omafinantseerimisvõimekus on „keskmine“, siis jääb netovõlakoormuse ülemmäär kusagile 60% ja 100% (% põhitegevuse tuludest) vahele ja täpne %

sõltub konkreetsest omafinantseerimisvõimekusest ehk põhitegevuse tulude ja põhitegevuse kulude suhtest.

Esitatud säte kehtestab netovõlakooormuse ülemmäära, mis sõltub omafinantseerimise võimekusest. Kui põhitegevuse tulem moodustab põhitegevuse tuludest vähemalt 16,6% (100/6), siis on võimalik kohustusi võtta kuni põhitegevuse tulude mahuni. Seetõttu on nimetatud ülemmäär parem varem Valla- ja linnaeelarve seaduses sätestatud ülemmäärast, kui selleks oli rangelt 60% puhastuludest (s.t tulud miinus sihtotstarbelised toetused). Netovõlakooormuse ülemmäär ei võimalda arvesse võtta võlakohustuste lunastamise tähtaegu – seda asjaolu võib pidada puuduseks.

Kokkuvõtva järeldusena saab öelda, et Eesti kohalikud omavalitsused ei oma piisavalt kontrolli oma tulubaasi üle. Olulisim tuluallikas - üksikisiku tulumaksu laekumine - sõltub tugevalt üldisest majanduskasvust. Viimane majanduskriis näitas, et keskvalitsus ei tule sellistes tingimustes omavalitsustele appi, vaid keskendub riigi finantsnäitajate parandamisele, vähendades mitte ainult otseselt omavalitsustele antavaid toetuseid, vaid ka omavalitsuste osakaalu tulumaksu laekumises. Kohalike omavalitsuste liiga madalat finantsautonoomiat on rõhutanud nii kohalikud kui väliseksperdid ning teinud seda juba nii sajandi algul kui ka hiljuti. Näiteks 29.5.2013. a Euroopa Liidu Nõukogu soovitus Eestile sisaldab järgnevat hinnangut. „Teenused, mida kohalikud omavalitsused on seadusega kohustatud pakkuma, on enamikus sektorites, eriti pikaajalise hoolduse, peredele suunatud toetusteenuste, tervishoiuteenuste ning haridus- ja transporditeenuste sektoris puudulikud. See on tingitud kohalike omavalitsuste vähesest haldussuutlikkusest ning asjaolust, et nende tulud ja vastutus ei ole tasakaalus. Elujõulist kava kohalike haldusasutuste tegevuse parandamiseks seni koostatud ei ole.“ Eelnevast tulenevalt soovitab Euroopa Liidu Nõukogu Eestil tasakaalustada paremini kohalike omavalitsuste tulud ja neile pandud vastutus, muuta kohalike omavalitsuste tegevus tõhusamaks ja tagada kohaliku tasandi avalike teenuste kvaliteetne pakkumine.

1.3 Kohaliku omavalitsuse jätkusuutlikkuse mõõtmise võimalused

Maailma ja ühiskonnaelu teadliku tunnetamise käigus jõutakse aegajalt olukorrani, kus kuhjunud uute teadmiste ja probleemide üldistamiseks on mõttekas minna üle uuele paradigmale. Sellise uue paradigma loomise katsetes on viimasel aastakümnel üheks keskseks märksõnaks kujunenud jätkusuutlikkus. Jätkusuutlikkuse mõiste on arenguga seoses leidnud aktiivset kasutamist kavandatava tegevuse soovitud perspektiivse eesmärgi, looduse või ühiskonna seisundi ühe tähtsama iseloomustajana. Jätkusuutlikkus tähistab olukorda, milles soovitud nähtusele on tagatud sisemine tugevnemine ja positsioonide paranemine konkurentide suhtes (jätkusuutlik areng) või vähemalt pikemaajaline kestmine (stabiilsus). (Reiljan 2005: 12)

Loomulikult omistatakse sellisele üldistatult ja avaralt käsitletavale märksõnale nagu seda on jätkusuutlikkus, aga ühtlasi ka selle märksõnaga seotud paradigmale erinevates valdkondades erinev sisu. Jerry Taylor (2002: 2) märgib oma ülevaates, et erinevad autorid on esitanud enam kui 70 jätkusuutlikkuse määratlust. Rohkearvulistest määratlustest järeldub, et mingi konkreetse valdkonna arengu jätkusuutlikkuse analüüsimiseks, hindamiseks ja juhtimiseks ei ole veel olemas üldtunnustatud eeldusi, metodoloogiat ja näitajaid. Need tuleb igal konkreetsel juhul välja töötada, arvestades teistes valdkondades jätkusuutlikkuse käsitlemisel saadud teoreetilisi ja praktilisi kogemusi. (Reiljan 2005: 13)

Maailmapank on ühiskonna tasakaalustatud ja jätkusuutliku arengu mõõtmisel aluseks võtnud rahvusliku rikkuse kontseptsiooni, kus ühiskonna heaolu muutuse ja arengupotentsiaali hindamisel arvestatakse lisaks toodetud kapitalile ka inim- ja looduskapitaliga, millel on majandusarengu jätkumisel ning konkurentsivõime tagamisel oluline osa. Ühiskonna arengut peetakse jätkusuutlikuks, kui erinevate kapitalivormide – toodetud kapital, looduskapital ja inimkapital – poolt loodud kogurikkus ja heaolu ajas ei vähene, vaid säilib või suureneb. Heaolu muutuse ja selle aluseks oleva rahvusliku rikkuse muutuse hindamiseks ajas on Maailmapank kasutusele võtnud uue näitaja – jätkusuutlik säästmismäär, mis näitab: mille tulemusena või mille arvel majanduskasv toimub, s.t kuidas rahastatakse riigi praegust arenguprotsessi

(välislaenud, põhivarade amortisatsiooni maksed, loodusressursside ammutamine) ja milline on majanduskasvu alternatiivkulu (keskkonna saastamine, muutused inimressurssides).

- Positiivne jätkusuutlik säästmismäär näitab riigi majanduse jätkusuutlikku arengutrendi, mille tulemusena riigi kogukapitali väärtus ehk riigi rikkus ja heaolu kasvab.
- Negatiivne jätkusuutlik säästmismäär viitab sellele, et ühiskond tarbib praegust kapitalibaasi tulevase majandusarengu arvelt, s.t areng ei ole jätkusuutlik. (Nömmann jt 2002: 6)

Fiskaalpoliitika ei ole jätkusuutlik, kui tänane ja homne fiskaalpositsioon tekitavad pidevat ja olulist kasvu riigi võlakoormuses (võlga SKP suhtes). Seetõttu on võlakoormuse suurus ja muutumine oluliseks indikaatoriks fiskaalsel jätkusuutlikkusel. Näiteks tekitab pidevalt kõrge võla-kogutoodangu suhtarv survet intressimääradele ning suurendab seetõttu võla teenindamiskoormust. Samuti on võimalik, et majanduse liiga suur võla teeninduskoormus muudab kreditoride ootusi valitsuse majanduspoliitika usaldusväärsuse suhtes, tuues sellega kaasa probleeme eelarve rahastamisel. (Nömmann jt 2002: 29)

Avaliku sektori kulutustel on oluline roll agregeeritud muutujatele (SKP, jätkusuutlik säästmismäär) nii tarbimise kui ka investeringute kaudu. Samuti on tähtis see, kuidas ja milliseid kulutusi rahastatakse. Seetõttu on ka valitsussektori jätkusuutlikkus üldise makromajandusliku jätkusuutlikkuse integreeritud osa. (Nömmann jt 2002: 30)

Ideaalis peaks jätkusuutlik riigikorraldus tagama tasakaalu nii riigi kui ka regiooni ja kohaliku omavalitsuse tasemel kolme vastandliku eesmärgi vahel, milleks on majanduskasv, kasvust saadavate tulude õiglane jaotumine ning ökosüsteemi seisundi säilitamine nende protsesside käigus. Majanduskasv ei ole mitte ainult inimese heaolu tõstmise seisukohalt, vaid ka ökosüsteemi säilitamise seisukohalt – vaesel riigil ei ole piisavalt vahendeid keskkonnakaitsekulutusteks. (Taylor 2002: 29)

Kõige selgemalt ilmneb erinevate jätkusuutlikkuse dimensioonide integreeritus kohalikul tasandil, kus need määravad ühiselt inimeste otsese elukeskkonna ja elutingimused (Lehtonen 2004: 208). Iga inimene elab ja enamasti ka töötab mingisuguse ühe konkreetse kohaliku omavalitsuse territooriumil. See tõstab kohaliku omavalitsuse institutsiooni tähtsust jätkusuutliku arengu tagamisel, kuid teisest küljest on just kohalikul tasandil kõige raskem saavutada jätkusuutlikkuse eesmärki, sest siin põrkuvad indiviidide ja huvigruppide huvid kõige vahetumalt naabrite huvidega. (Ulst 2005: 328)

Kohalikku omavalitust on käsitletud territoriaalselt määratletud piirkonnas kohalikku elu iseseisvalt korraldava institutsioonina ja kohaliku eelarve kulused piirkonna arengusse tehtavate kuludena, mida võib käsitleda ka investeringutena sotsiaalse kapitali arengusse (Kasmel 1998). Sotsiaalse kapitali arengu all mõistetakse seejuures kohalike otsustajate (volikogu, linna- või vallavalitus) tööd lokaalsete gruppide ja organisatsioonide kaasamisel kohalike probleemide lahendamisse. Luues ja toetades sotsiaalseid infrastruktuure, mis suurendavad turvatunnet, toimetulekuvõimet ja seega vähendavad inimese heaolule negatiivselt mõjuvate tegurite toimet, investeerides haridusse, tervishoidu, sotsiaalhoolekandesse ja keskkonnahoidu, luuaksegi eeldused paikkonna ja kokkuvõttes ka riigi jätkusuutlikuks arenguks. Võimalik on ka vastupidine olukord – kohalik omavalitsus ei toimi, paikkond kaotab atraktiivsust ettevõtluse- ja elukohana, inimesed hakkavad lahkuma, mille tulemusena kohalik elu sureb välja, omavalitsus ei täida oma kohustust kohaliku elu korraldajana ning territoorium tuleb liita naaberomavalitsusega. (Ulst 2005: 330)

Sellele, kui suur peaks olema kohalik omavalitsus, ei ole ühest vastust ei teoorias ega Euroopa riikide praktikas. Võttes aga arvesse, et arenenud riikide arengumudelit peetakse jätkusuutlikuks ja Skandinaaviamaade mudelit kõige paremaks, oleks mõistlik nendest eeskujude võtta ka kohalik omavalituste süsteemi arendamiseks. (Ulst 2005: 338)

Ühe käsitlusena on Granda Ülikooli teadlased (vt Zafra-Gomez, Lopez-Hernandez, Hernandez-Bastida 2009) kirjeldanud jätkusuutlikkust kui organisatsiooni võimet säilitada, edendada ja kaitsta elanikkonna sotsiaalhoolekannet talle eraldatud

vahenditega. Paindlikkuse all mõistetakse organisatsiooni võimet reageerida majanduse muutustele oma eelarve piires. Haavatuse all määratletakse organisatsiooni sõltuvust välisfinantseerimise kaudu saadud ülekannetest ja toetustest. Selles kontekstis tuleb majandustulemusi mõõtvate mudeli puhul vähendada mõju sotsiaalmajanduslikule keskkonnale, ja et minimeerida nende mõju, tuleb luua kogum sotsiaalmajanduslikke muutujaid. Uurimuses analüüsitakse kohalike võimude poolset juhtimist läbi finantsnäitajate võrdluse. (vt Lisa 1) Enamasti kasutataksegi kohalike omavalitsuste võrdlemisel finantsnäitajaid. Groves *et al.* (2003) järgi saab kohalike võimude finantsseisu hinnata järgmiste näitajatega: raha maksevõime, eelarveline maksevõime, pikaajaline maksevõime ja teenuste-tasemel maksevõime.

Granada Ülikooli teadlaste poolt läbi viidud uurimuses kasutatakse PM-mudeli¹ meetodit ning nelja näitajat.

- a) piisav likviidsus lühiajaliste kohustuste tasumiseks;
- b) võime mobiliseerida eelarve tulusid sattumata defitsiiti;
- c) võime tasuda pikaajalisi kohustusi;
- d) võimekus pakkuda piisaval hulgal kvaliteetseid teenuseid tagamaks ühiskonna heaolu.

Jõudluse mõõtmise all mõeldakse kvantitatiivsete indikaatorite kasutamise avaliku sektori programmide tulemuste ja efektiivsuse hindamisel (Hatry 1999). PM võimaldab paremat kontrolli eelarveprotsessis (Jordan, Hackbart 1999; Kluvers 2001), see välja ebaefektiivsed aspektid (Berman, Wang 2000) ja parandab avaliku sektori juhtimise efektiivsust.

Jõudluse mõõtmine on tõeliselt kasulik vaid, siis kui on võimalik võrrelda üksuseid, mis on edukalt võrreldavad. Seetõttu jaotati uurimuses kohalikud omavalitsused gruppidesse vastavalt nende sotsiaalmajanduslikule olukorrale. Hispaania kohalikud omavalitsused jaotati 25 gruppi, moodustades grupid nii homogeensed kui võimalik. Gruppide sees on väliskeskkonna mõju minimaalne – grupi liikmete sotsiaalsed ja majanduslikud karakteristikud olid sarnased. (Zafira-Gomez *et al.* 2009)

¹ PM (inglise k *Performance Management*) Jõudluse mõõtmine

2. TARTU LINNA EELARVE JA JÄTKUSUUTLIKKUSE ANALÜÜS

2.1 Tartu linna eelarve dünaamika

Käesolev analüüs keskendub Tartu linna eelarve muutustele majanduslanguse tingimustes. Võrreldakse perioodi 2004–2013, et välja tuua majanduslanguse mõjud Tartu linnas. Vaadeldaval perioodil võime nimetada aastaid 2004–2007 kasvuaastateks ja 2008–2010 langusaastateks, alates 2011. aastast on eelarve maht taas suurenenud. Esmalt võrdleb autor vaadeldaval perioodi linna tulusid ja tulude struktuuri ning siis annab autor ülevaate eelarve kuludest ja nende dünaamikast võrreldes Eesti kohalike omavalitsuste keskmiste näitajatega.

Tartu on suuruselt teine linn Eestis, kus 2014. aasta alguses elas 98 449 inimest 38,8 ruutkilomeetril. (Statistikaamet) Elanike arv ligi 100 000 eeldab väga oskuslikku linnajuhtimist ning hästi funktsioneerivat avalikku teenust.

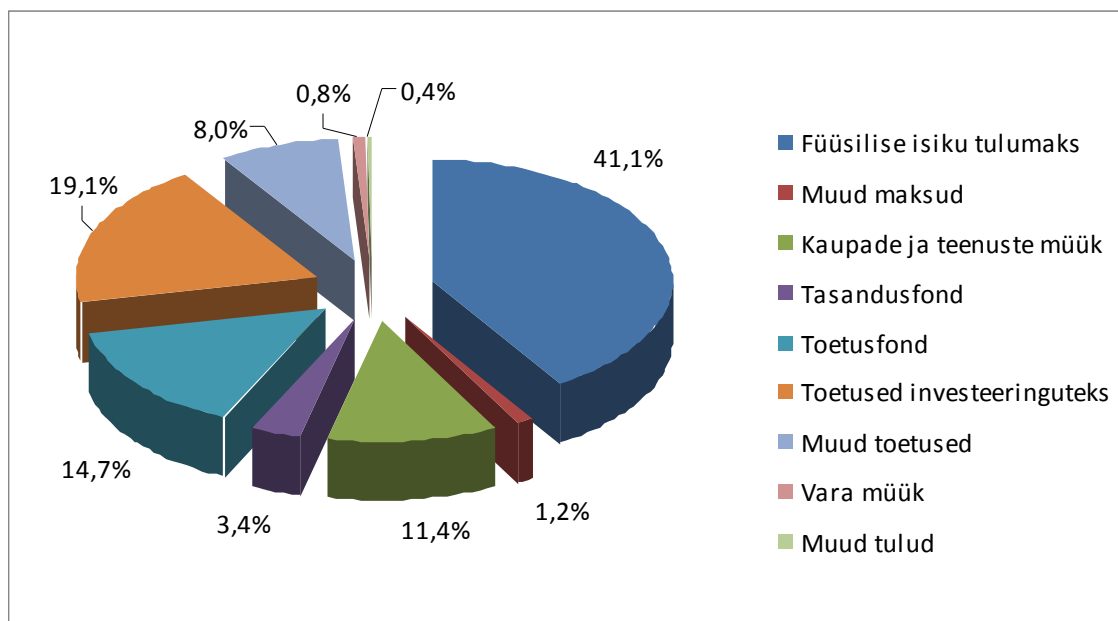
Käesolevas peatükis analüüsitakse arenguid Tartu linna eelarve tuludes aastate 2004–2013 lõikes. Vaadeldaval perioodil kasvas Tartu linna eelarve stabiilselt kuni 2008. aastani, misjärel majanduslangusest tingituna vähenes ka eelarve. Eelarve tulude muutusi üksikult analüüsides on võimalik välja tuua põhjused, miks ja mille arvelt on muutused toimunud. 2003. aastal oli Tartu linna eelarve mahuks 50,2 miljonit eurot. Aastaks 2013 oli maht kasvanud 149,1 miljoni euron. Seega on eelarve maht suurenenud 10 aasta jooksul 3 korda. Oluline on hinnata ka eelarve mahu suurenemise tagamaid, kuna tegu võib olla ka ühekordset laadi toetuse või investeeringuga, mis suurendavad lihtsalt eelarvelist numbrit, kuid tegelikku tulude kasvu pole toimunud.

Tabel 1. Tartu linna eelarvemahu muutus aastatel 2004–2013.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eelarve maht (milj eur)	45,9	53,6	71,3	87,0	106,2	112,3	111,4	100,1	106,0	122,3	148,4
Muutus (milj eur)		7,7	17,7	15,7	19,2	6,1	-0,9	-11,3	5,9	16,3	26,1
Muutus (%)		16,8	33,0	22,0	22,1	5,7	-0,8	-10,1	5,9	15,4	21,3

Allikas: Tartu linna eelarved 2004–2013, Tartu linna kodulehekül, (autori arvutused).

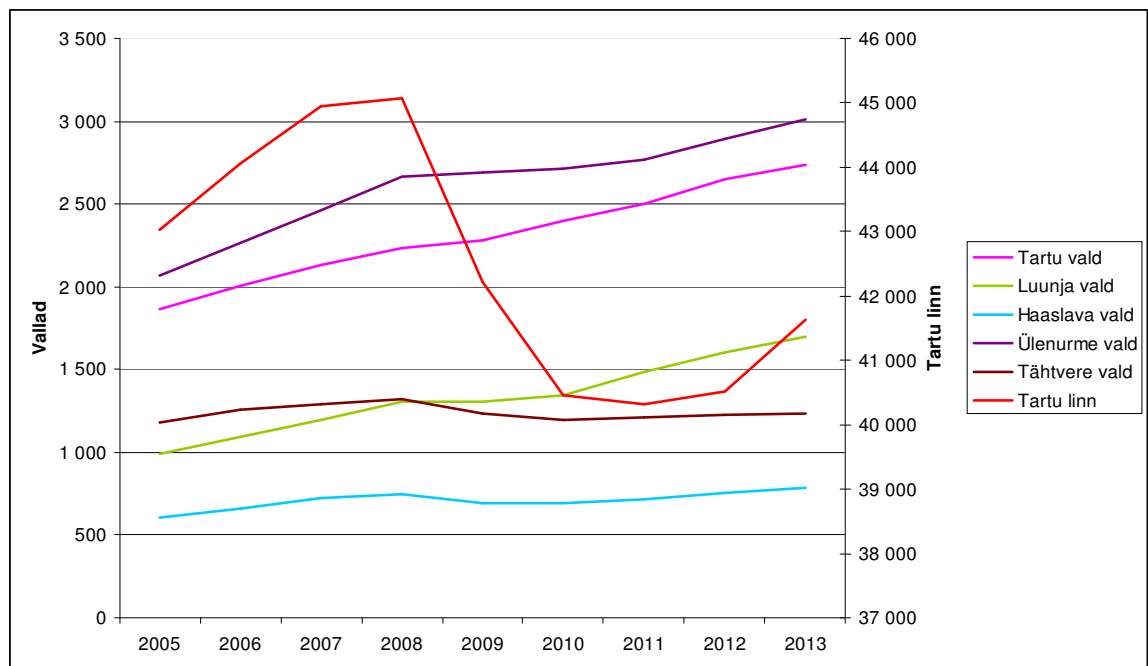
Selleks, et teada saada, mille arvelt eelarve muutused toimunud on ja kui stabiilsed on erinevad tulukategooriad tuluallikatena, on oluline analüüsida eelarve koostisosade muutusi eraldi. Tasakaalus eelarves peavad tulud ja kulud olema võrdsed.



Joonis 5. Tartu linna tulude struktuur 2013 a; Tartu linna rahandusosakond, (autori joonis)

Maksud ja toetused moodustavad eelarve tuludest peaaegu 90% ning füüsilise isiku tulumaksu laekumise osatähtsust Tartu linna tuludes moodustab 41,1% (vt joonis 5). Sellest nähtub, kui suur mõju on maksumaksjate arvukuses ja maksumaksjate dünaamikas. Vaadeldaval perioodil on Tartu linna maksumaksjate arv stabiilselt suurenenud, mida ilmestab 3%-line kasv 2005. aastal. Alates 2005. aastast on

juurdekasvu trend positiivne võrreldes eelneva aastaga. Maksumaksjate maksimum saavutati aastaks 2008 – maksumaksjate arvuks oli siis 45 063. Edasises arengus, majanduslanguse tagajärjel, aastal 2009, langes maksumaksjate arv järsult, 2847 maksumaksjat võrreldes 2008 aastaga. Maksumaksjate arvu langus tuleb esile ka 2010. aasta andmetes – siis oli languseks 1763 maksumaksjat võrreldes 2009. aastaga. Järgmisel aastal (2011. a) on näha tõusva trendi suunda, kui maksumaksjate arvu näitaja hakkab stabiliseeruma. Pärast majanduslanguse aastat on 2012. a esimene aasta, kui andmete põhjal saab näha, et maksumaksjate arv on hakanud suurenema võrreldes eelnenud aastaga, selleks oli tõus 0,5% võrra ehk 207 maksumaksjat. 2013. aastal ületas maksumaksjate arv taas 41 000 piiri ja kasvas võrreldes 2012. aastaga 2,7% ehk 1 100 maksumaksja võrra (vt lisa 6). Tõusutrendi põhjuseks saab pidada otseselt üldise majandusolukorra paranemist ja ettevõtete toodangumahtude suurenemist. Jooniselt 6 on näha, kui tugevalt mõjutas 2009. aasta majanduskriis Tartu linna maksumaksjate hulka. Samas on huvitava tendentsina näha, et linnalähedaste valdade maksumaksjate arvu see olulisel määral mõjutanud ei ole. Tartu valla maksumaksjate arv on jätkanud kasvu ühtlases trendis, Ülenurme ja Luunja vallas on kasv kriisiaastatel toimunud madalamas tempos, kuid alates 2011. aastast uuesti tugevamale kasvule pööranud.



Joonis 6. Maksumaksjate arvu muutus Tartus ja lähivaldades 2005–2013 aastal; rahandusministeerium (autori joonis).

Eelnevalt kirjeldatust nähtub, kui oluline seos on kohaliku omavalitsuse eelarve tuludel ja maksumaksjate arvul ning brutopalgal, kuna põhilisem tululiik kohaliku omavalitsuse eelarves on üksikisiku tulumaks, mis moodustas 2013. aastal keskmiselt 49% kohaliku omavalitsuse tuludest (vt joonis 2).

Eelarve tulude suuruselt järgmine artikkel on toetustest saadavad vahendid, mille hulka kuuluvad nii toetusfondist kui ka tasandusfondist laekuvad tulud. Siinses bakalaureusetöös vaadeldaval perioodil on toetused moodustanud keskmiselt Tartu linna eelarve tuludest kolmandiku, olles näiteks 2013. aastal 33,5%.

Eelarve tulude alla kuuluv kaupade ja teenuste müügist saadav tulu on kohalike omavalitsuste jaoks üks väga oluline, sest tegemist on eelarve suurima omatuluallikaga. Kõige vähem on tulud kasvanud 2008. aastal, mil selleks oli ainult 5,7% võrreldes eelnenud aastaga (vt lisa 4). See näitab juba selgelt majanduslanguse trendi, kuna samal aastal pidurdus ka maksumaksjate juurdekasv. Seevastu 2005. aastal võrreldes 2004. aastaga on olnud kasvuks 33,2%, mis on ka vaadeldava perioodi üks suurimaid kasvusi. Positiivsena saab esile tuua kaupade ja teenuste müügi kasvu vaadeldaval perioodil, mis oli kasvanud 4,2 korda võrreldes näiteks kohalike maksude 1,5-kordse kasvuga. Otsides selgitusi eelarve koostamine põhimõtetest, võiks paratamatult välja tuua fakti, et kohalike omavalitsuste eelarvete koostamise põhimõtted on Eestis üsna segaselt reguleeritud ja võib-olla on seetõttu erinevatel aastatel liigitatud kaupade ja teenuste müügist saadava tulu alla erinevaid tuluallikaid. Oma olemuselt on tegu kõige killustatuma tuluartikliga, mille alla peaksid tulu teenima paljud erinevad allasutused ja –üksused. Selline tulude jälgimine on üsna keeruline tegevus ning autori arvates võivad suured erinevused tulukasvus olla põhjustatud ka allüksuste tegevusest ehk teenitud tulu osalisest mittenäitamisest.

Tabel 2. Erinevate tululiikide kasvutempo dünaamika Tartu linna eelarves aastatel 2004–2013, protsentides (%).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Maksud	19,65	11,46	20,09	20,85	26,13	0,02	-16,16	-1,90	3,67	9,04
Toetused	18,58	3,07	33,37	5,83	26,80	9,50	-4,04	-9,83	52,92	17,72

Kaupade ja teenuste müük	31,26	35,19	2,17	34,73	13,17	6,35	13,05	35,43	7,91	13,57
Tulud varadelt	-52,84	59,67	105,92	56,30	-57,02	-35,58	4,19	-38,72	15,59	-24,09
Muud tulud	-71,74	15,86	111,90	2,93	15,59	2,21	2,04	6,69	-0,62	-42,83

Allikas: Tartu linna eelarved aastatel 2004–2013, Tartu linna rahandusosakond (autori arvutused).

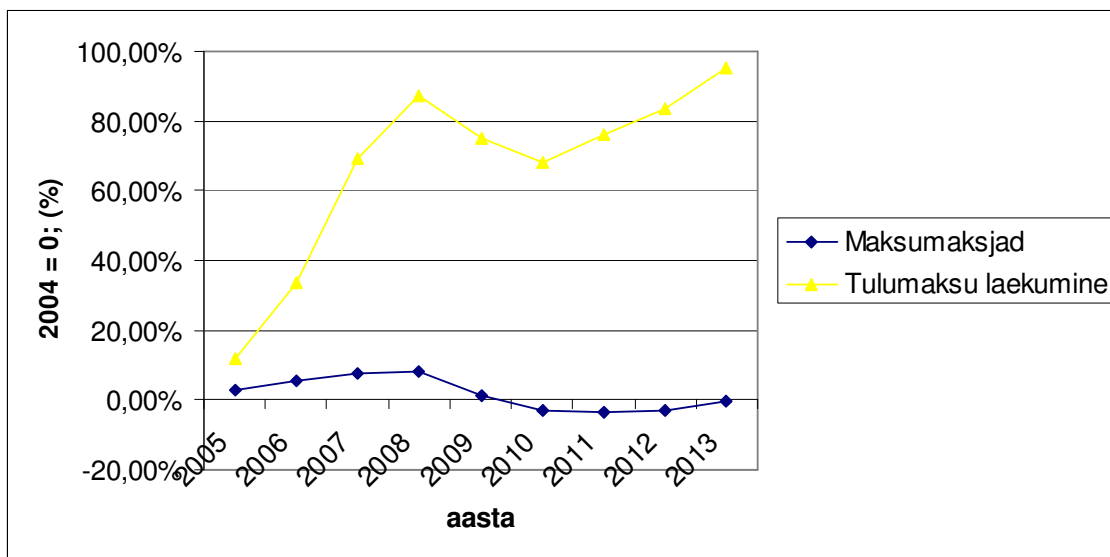
Tabeli 2 osas „Tulud varadelt“ kajastatud arvud ning nende muutumine aastate lõikes võimaldab tõmmata otseseid paralleele majanduse tõusu ning langusega. Vaadeldava perioodi lõikes kuni aastani 2007 oli Eesti majanduses pidev kasvufaas ning kõik laenuandjad ning investorid teenisid oma tehingute pealt suurt kasumit. Kuna kategooria „tulud varadelt“ kätkeb endas peamiselt intressi-, viivise-, ja omanikutulusid ning immateriaalse ja materiaalse vara müüki, siis on mõistetav, et ka kohaliku omavalitsuse teenitud vastavad tulud olid üsna suured. 2008. aastat saab juba lugeda majanduskriisi aastaks ning sellel perioodil toimus intressi- ja viivisetulude ning varade müügist saadud tulu vähenemine 57%. Suurema osa selle kategooria tuludest moodustavad varade müügist saadud tulud, mis aastaks 2011 langesid 0,8 miljonile eurole, olles 2007. aastal pea 4,4 miljonit eurot.

Viimase kategooriana on tabelis 2 toodud muud tulud, mille osakaal eelarve kogutuludest on reeglina jäänud alla 0,5%. Selle tuluallika suurenemist ja vähenemist on väga raske tõlgendada, sest see koosneb enamjaolt ühekordsetest tuludest ja mis tulevad tavaliselt ootamatult ja mida ei osata kusagile mujale liigitada. Stabiilsete tululiikidena on antud kategoorias tasu vee erikasutusest, millest laekub kohalikule omavalitsuse üksusele üksnes 50% vastavalt keskkonnatasude seaduse § 13 lg 2 järgi, trahvid ning saastetasud.

Tulenevalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusest jagatakse kohaliku omavalitsuse tehingud viide eelarveossa: põhitegevuse tulud, põhitegevuse kulud, investeerimistegevus, finantseerimistegevus, likviidsete varade muutus (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus § 5 lg 2). Kui kohalik omavalitsus leiab eelarvet koostades, et üksuse kulutused on suuremad kui oodatavad tulud, siis liigseid kulutusi on võimalik katta kas laenuvõtmisega või suunata sinna eelmiste perioodide

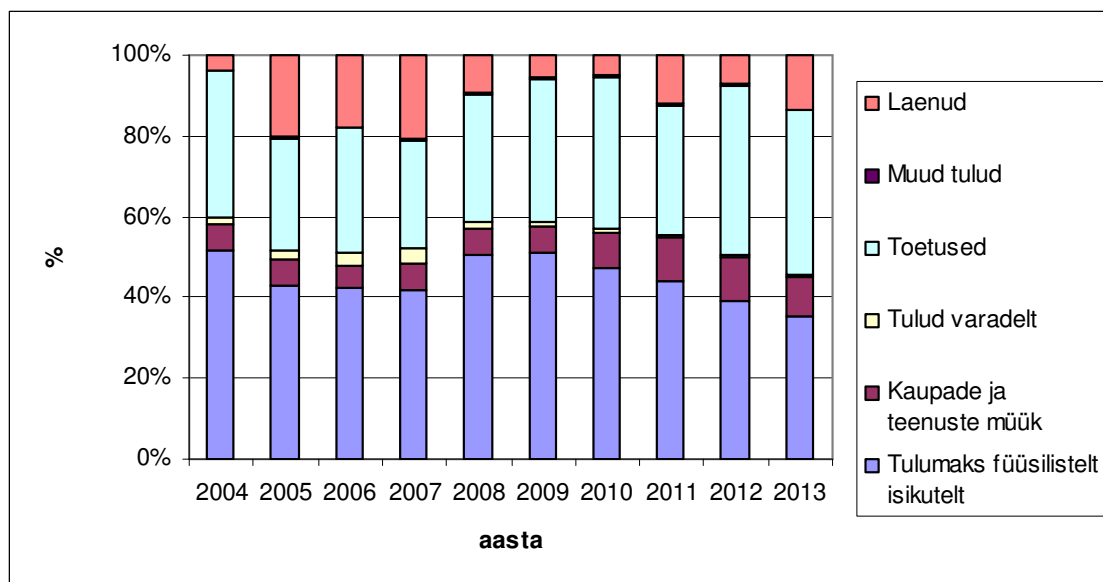
jääk. Kohalike omavalitsuste laenu on reguleeritud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega, lisaks peab olema iga kohalik omavalitus koostanud eelarvestrateegia eelneva nelja aasta kohta. Siinse töö autor ei pea õigeks liigitada laenusid ega eelmiste perioodide jääki kohaliku omavalitsuse tulu alla. Tartu linna laenukäitumist antud töös pikemalt ei analüüsita.

Tulumaksu laekumine kohalikule omavalitsusele sõltub füüsilise isiku poolt deklareeritud tulust ja riigi poolt kehtestatud füüsilise isiku tulumaksust kohalikule omavalitsusele laekuva eraldise määra suurusel. Kohalikule omavalitsusele laekub alates 2014. aastast 11,6% füüsilise isiku brutotulust. Aastatel 2002 ja 2003 laekus Eesti kohalikele omavalitsustele 56% maksumaksjate tulust, sh arvestades seadusest tulenevaid ettenähtud mahaarvamisi. 2004. aastast alates kohalike omavalitsuste osas tulumaksu mahaarvamisi ei rakendata. Deklareeritud tulumaks maksumaksja kohta, mis on vaadeldaval perioodil olnud 662 eurot 2004. aastal ning suurenenud 2013. aastaks 1290 eurole. Kõrgeim juurdekasv deklareeritud tulude osas jäi aastatesse 2006, 2007 ja 2008, kus deklareeritud tulu aastast kasvas vastavalt 144, 234 ja 121 eurot maksumaksja kohta.



Joonis 8. Maksumaksjate arvu ja aastast deklareeritud tulumaksu juurdekasvu dünaamika maksumaksja kohta aastatel 2004–2013; Tartu linna rahandusosakond (autori joonis).

Kuni aastani 2008 kestnud majandustõus on otseses seoses maksumaksjate arvuga (vt joonis 8). Vaadeldes perioodi aastatel 2004–2008, võime järeldada, et sel perioodil on olnud maksumaksjate juurdekasvu tempo keskmiselt 2–4% aastas. See on olnud tingitud pidevalt täiendava tööjõu vajadusest. Samas on tulumaksu laekumise kasvutempo olnud vaadeldaval perioodil 10–20%, saavutades 2007. aastal 26,5%-lise juurdekasvu võrrelduna 2006. aastaga. Perioodil 2009.–2012. a on Tartu linnas vähenenud maksumaksjate arv võrreldes 2008. aasta tasemega 2013. aastaks kokku 3436 maksumaksja võrra (vt joonis 6). Deklareeritud tulu on seevastu 2013. aastaks ületanud enne majanduslangust saavutatud maksimumi 50 euro võrra maksumaksja kohta. Ehk siis vähenemine on toimunud maksumaksjate arvu osas, mitte enam deklareeritud tulus. Sellest võime järeldada, et Tartu linna deklareeritud brutopalga tase pole väga palju muutunud võrreldes majanduskasvu haripunktiga. Pigem on Tartu lähivallad kriisist kiiresti taastunud ning võitnud endale juurde kõrgema keskmise palgaga maksumaksjaid, on Tartu tulud kuus aastat hiljem jõudnud napilt kriisieelsele tasemele (vt lisa 7). Kui võtta arvesse, et maksumaksjate arv oleks jäänud endiseks, siis oleks hinnanguliselt deklareeritud tulumaks 4,4 miljonit eurot suurem.

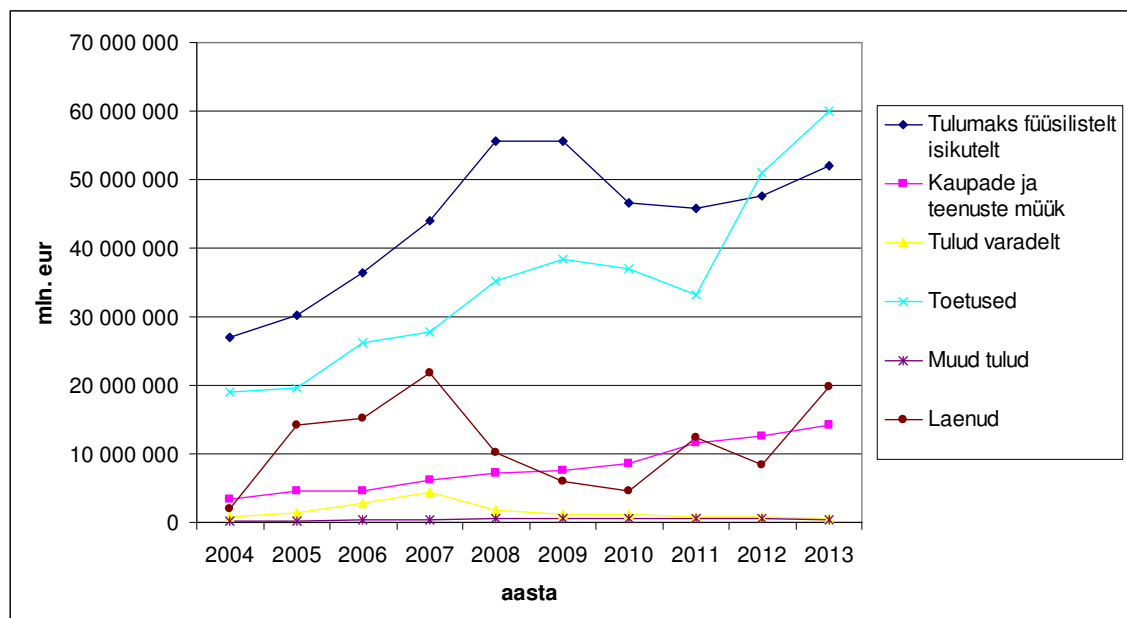


Joonis 9. Tulude dünaamika 2004–2013 a; Tartu linna rahandusosakond (autori joonis).

Vaadeldes kogu eelarve tulude poolt ja selle struktuuri (vt joonis 9), nähtub, et kogu eelarve tuludest on füüsilise isiku tulumaksu osakaal märgatavalt langenud,

moodustades 2013. aasta eelarvest 36%. Võib järeldada, et eelkõige on langus toimunud seeläbi, et viimastel aastatel on olnud suurenemine riigi toetustes investeeringuteks ning stabiilselt on kasvanud tulud kaupade ja teenuste müügist (vt joonis 10).

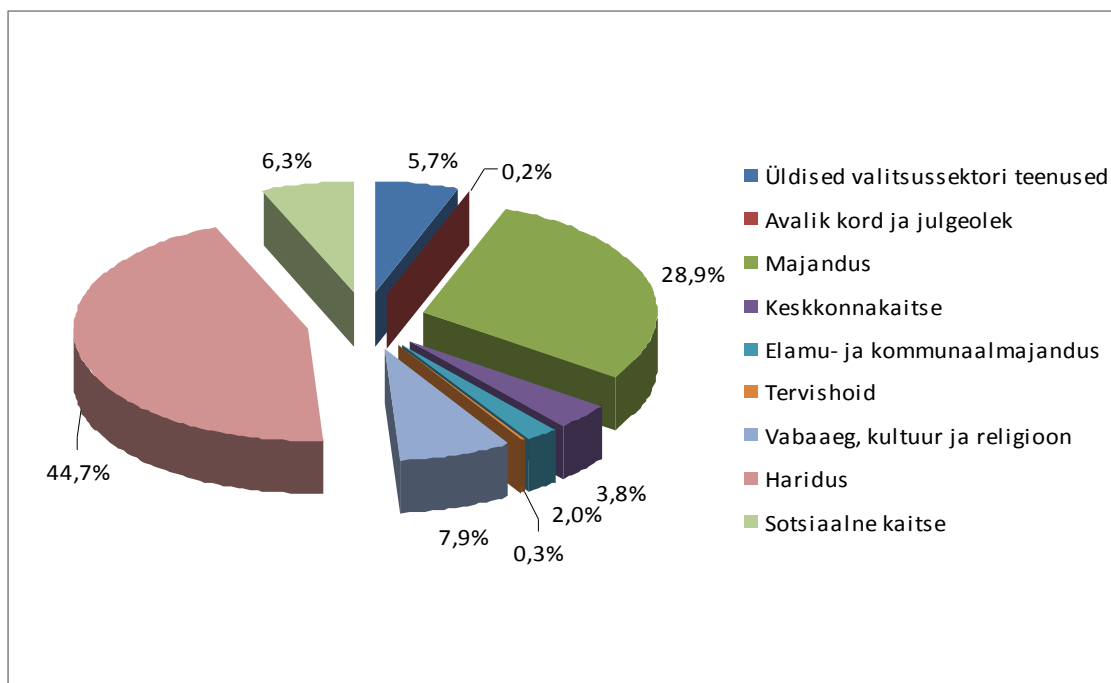
Siinse töö autori arvates on Tartu linna eelarve vaadeldaval perioodil olnud stabiilne, üldine majanduskasv tõi kaasa küll eelarve kiire kasvu, keskmiselt 19% aastas, kuid vaatamata majanduslangusele on kohanemine toimunud kiiresti ning füüsilistelt isikutelt laekuv tulumaks on hakanud taas kasvama (vt joonis 10). Lisaks sellele on ka maksumaksjate arv viimasel aastal oluliselt kasvanud ning ületanud taas 41 tuhande piiri (vt lisa 6).



Joonis 10. Eelarve 2004–2013 a; Tartu linna rahandusosakond (autori joonis).

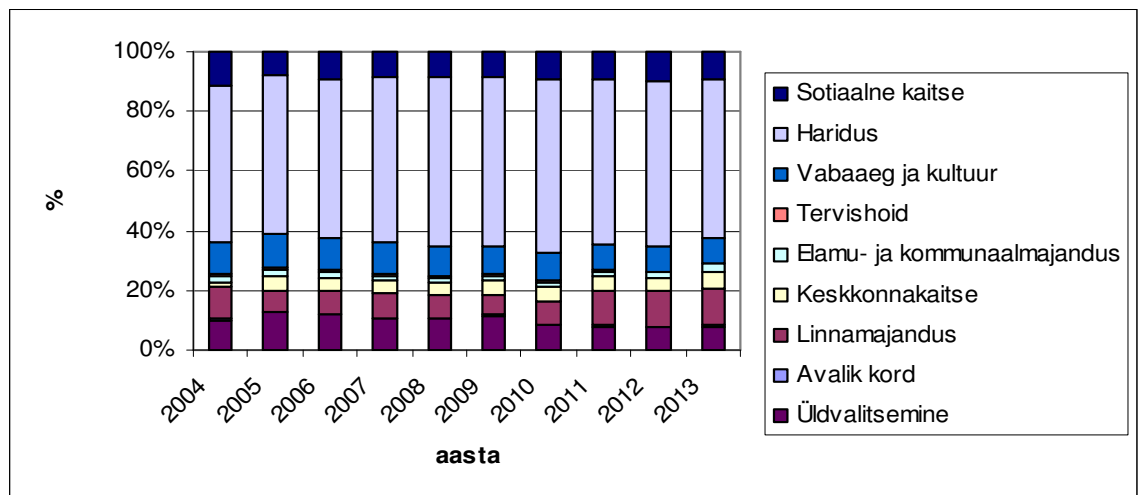
Samas on andmete põhjal näha, et kohalikud maksud ja tulud varadelt pole vaadeldaval perioodil oluliselt suurenenud, jäädes pidevalt samale tasemele. Siiski on saab esile tuua, et kohalike maksude osatähtsus eelarve tuludel oli 2004. aastal 2,1% ning aastaks 2013 on nende osakaal langenud kogu eelarve tuludes juba alla ühe protsendi. Osatähtsuse langus on tingitud eelkõige eelarve mahu kasvust, mis on vaadeldava perioodi jooksul kasvanud pea kolm korda.

Kulutuste tegemine sõltub otseselt eelarve tuludest. Võrreldes Tartu linna eelarve kulusid (vt joonis 11) Eesti kohalike omavalitsuste keskmisega (vt joonis 3), siis on ka Tartu linna suurimateks kuluvaldkondadeks haridus ja majandus, moodustades vastavalt 40% ja 26% eelarve kogukuludest. Kõrvutades vastavaid numbreid Eesti keskmisega, siis ilmnevad erinevused selles, et Tartu puhul on kulutused haridusele 2 protsendipunkti väiksemad kuid seevastu majanduskulud on 2 protsendipunkti suuremad. Kulude võrdlusest erituvad selgelt üldvalitsemine ning vaba aja ja kultuuri valdkonnad, kus üldvalitsemine on Tartu puhul 7 protsendipunkti suurem ning vaba aja ja kultuuri valdkond on võrrelduna Eesti keskmisega 6 protsendipunkti võrra väiksem.



Joonis 11. Tartu linna kulude struktuur; Tartu linna rahandusosakond (autori joonis).

Teise valdkonnana on langus toimunud üldvalitsemises, kus on olnud suurim kasv 2005. aastal võrreldes 2004. aastaga 32,1% ning aastatel 2008 ja 2009 vastavalt 14,5% ja 21,7%. Sellele järgnes ka suur langus 2010. aastal, mil eelarve vähenes 31,7% võrreldes 2009. aastaga. Vaatamata sellele on vaadeldaval perioodil olnud üldvalitsemises kõige suurem kasv, teisena valdkondadest on majandus ning siis järgneb hariduse valdkond vastavalt 12,8%, 10,3 ja 9,5% (vt lisa 4)



Joonis 13. Kulude dünaamika 2004 2013 a; Tartu linna rahandusosakond (autori joonis)

2.2 Tartu linna eelarve jätkusuutlikkus võrdluses teiste KOV-dega

Käesolev analüüs hindab Tartu linna jätkusuutlikkust võrreldes teiste kohalike omavalitsustega. Lisaks sellele võrdleb autor erinevate kohalike omavalitsuste elanike arvu ja jätkusuutlikkuse indikaatorite näitajaid Tartu linna näitajatega. Sellele, kui suur peaks olema kohalik omavalitsus, ei ole ühest vastust ei teoorias ega Euroopa riikide praktikas. Võttes aga arvesse, et arenenud riikide arengumudelit peetakse jätkusuutlikuks ja Skandinaaviamaade mudelit kõige paremaks, oleks mõistlik nendest eeskujude võtta ka kohalik omavalitsuste süsteemi arendamiseks. (Ulst 2005: 338)

Tabel 3. KOV-d rühmitatuna sõltuvalt rahvaarvust (seisuga 31.12.2013)

Elanike arv	Linnad	Vallad	Kokku	Osatähtsus KOV-de arvus
0-2000	4	107	111	52%
2 001-4 000	4	40	44	20%
4 001-7 500	7	27	34	16%
7 501-10 000	2	6	8	4%
10 001-20 000	8	5	13	6%
20 001-50 000	2	0	2	1%
50 001-100 000	2	0	2	1%
100 001-...	1	0	1	0%
KOKKU	30	185	215	100%

Allikas: Kohalike omavalitsuste arv, Siseministeerum, (autori arvutused)

Eestis oli 2014 aasta alguse seisuga 215 KOV-i. Üle poole (52%) KOV-dest on elanike arvuga alla kahe tuhande. Umbes kaks kolmandikku rahvast elab KOV-des, kus elanike arv on alla nelja tuhande. KOV-sid elanike arvuga alla tuhande on Eestis 40 (19% KOV-de üldarvust), millest 38 moodustasid vallad ja 2 linna (n. o Kallaste ja Mõisaküla). Haldusreformi kavandamise käigus on kaalutud kuut võimalikku mudelit: minivaldade, omavalitusliitude, kihelkondade, tõmbekeskuste, maakondade ja kahetasandilist mudelit. Erinevate asutuste, omavalituste ja ekspertide hinnangul pooldati 67% hinnanute osas just tõmbekeskuste mudelit ja moodustatavad omavalitused oleksid vähemalt 5 000 elanikuga. Sellise arvestusega peaks Eestis alles jääma 40-50 omavalitust.

Tabel 4. Üldandmed Eesti regioonide kohta

	Põhja	Lõuna	Kirde	Lääne	Kesk
Elanike arv, tuhat	567967	325046	151909	148752	126500
Regiooni osatähtsus rahvastikust 2004. a, %	39%	26%	13%	12%	10%
Regiooni osatähtsus rahvastikust 2013. a, %	43%	25%	12%	11%	10%
Asustustihedus 2004. a, inimest 1 km ² kohta	124	22	51	13	15
Asustustihedus 2013. a, inimest 1 km ² kohta	131	20	45	12	14
KOV-de arv regioonis 2004. a	25	93	23	56	44
KOV-de arv regioonis 2013. a	23	86	20	49	37
SKP regioonis 2013. a mln eur	11487	3245	1426	1407	1174
Osatähtsus riigi SKP-s	61,3	17,3	7,6	7,6	6,2
SKP elaniku kohta, tuh eur	20,2	10,0	9,4	9,5	9,3

Allikas: Statistikaamet, (autori arvutused)

Selleks, et anda kohalike omavalitsuse jätkusuutlikkusele hinnangut, tuleb hinnata ka nende paiknemist regionaalselt ning millise suurema keskuse mõjualast ta asub. Jagades Eesti kohalikud omavalitsused regionaalselt, siis Põhja-Eesti (Tallinn ja selle lähiümbrus) on kõige kiiremini arenev piirkond Eestis. See on ka ainus regioon, kus väheneva elanikkonna tingimustes rahvastiku osatähtsus aastatel 2004-2013 on kasvanud, samal ajal kui Lõuna-, Kirde- ja Lääne-Eesti on kaotanud osatähtsust ning Kesk-Eesti on püsinud samal tasemel. Põhja-Eestis on SKP elaniku kohta üle kahe korra suurem kui mistahes muus Eesti regioonis (vt tabel 4). See vastab reeglile, mille

kohaselt ressursside ümberjagamine tiheneva rahvastikuga aladelt hõreneva rahvastikuga aladele tõstab ühiskonna üldist heaolu, vastupidise suunaga ümberjaotamised aga alandavad seda. (Fenge, Meier 2002)

Tabel 6. SKP ja KOV kulud regionaalselt 2013 aastal

	Põhja	Lõuna	Kirde	Lääne	Kesk
SKP elaniku kohta, % Eesti keskmisest	141,7	60,4	66,6	64,8	64,1
KOV kulud 2013. a. mln eur	547,5	292,4	126,6	133,1	112,2
KOV kulud regiooni SKP-st, %	4,8%	9,0%	8,9%	9,5%	9,6%
Netovõlakkoormus 2013. a., %	50	34	27	35	34
Kulud elaniku kohta, eur	963,9	899,7	832,9	893,3	883,5

Allikas: Statistikaamet, (autori arvutused)

Tabelist 6 eristub selgelt Põhja-Eesti, kuigi kulud elaniku kohta on kõrgemad kui teistes regioonides, siis kulude osatähtsus SKP-st peaaegu poole madalam kui seda on ülejäänud Eestil.

Lisaks kohalike omavalitsuste regionaalsele hindamisel saame KOV-sid hinnata ka finantsnäitajate võrdlusel, mis on üks sagedasemaid viise kohalike omavalitsuse hindamisel. Selliseks analüüsiks võtame kasutusele sarnased indikaatoreid, nagu seda tegid Granda Ülikooli teadlased nende poolt läbi viidud Hispaania omavalitsuste hindamise uuringus (Zafira-Gomez *et al.* 2009). Käesolevas töös vaadeldakse 2014 aasta kohalike omavalitsuste eelarve aruannet ning keskendutakse jätkusuutlikkuse hindamise indikaatoritele (vt lisa 1) ega hinnata muid indikaatoreid. Lisaks jätkusuutlikkuse hindamise indikaatorite võeti hindamisel juurde kaks täiendavat kriteeriumit, milleks on omafinantseerimisvõimekus (SFC) ja netovõlakkoormuse määr (NDB).

Järjestades kohalikke omavalitsusi valitud indikaatorite alusel pingeritta, saame tulemuseks, et Tartu näitajad on kõigi 215 kohalike omavalitsuste seas mittefinantsilise eelarveline tulemusindikaatori (NFBRI) puhul 123. kohal, eelarve kulude täitmise puhul (EEI) 112. kohal, eelarve tulude täitmise näitajalt (REI) 97. kohal, kohustuste tasumise indikaatori näitajalt (PI) 83. kohal ning kogutud toetuste indikaatori puhul (CRI) 127. kohal. Lisaks nendele viiele indikaatoritele sai analüüsis kasutatud veel kahte näitajat

ning nende puhul oli Tartu positsiooniks omafinantseerimisvõimekuse (SFC) puhul 107. koht ja netovõlakkoormus (NDB) paigutas Tartu 179. kohale. Võrreldes Tartu tulemust Tallinnaga, siis Tartu positsioon on parem mittefinantsilise eelarvelise tulemusindikaatori puhul vastavalt 123 vs. 169, lisaks on tulude täitmine ja omafinantseerimisvõimekus Tartu kasuks vastavalt 97 vs. 114 ja 107 vs. 123. Esile võib tuua ka kohustuste tasumise indikaatori, kus Tallinna positsioon on 172 võrreldes Tartu 83 kohaga.

Jagame kohaliku omavalitsused nende tüübi järgi gruppidesse:

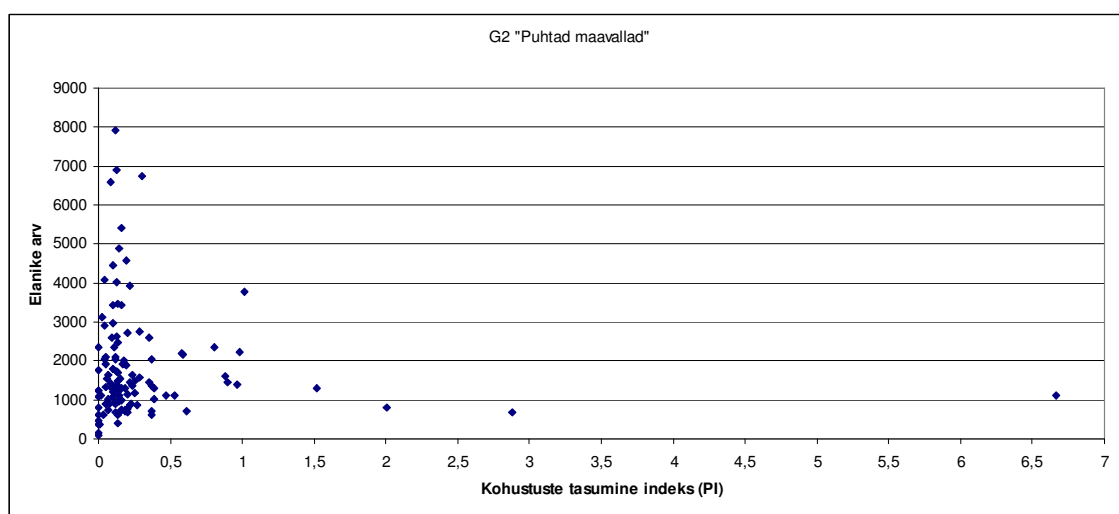
- nr 5 grupp: suurteks linnadeks loetakse Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu ja Kohtla-Järve;
- nr 4 grupp: on väikesed linnad, kus on välja võetud suured linnad ja lisaks on lisatud (alev)vallad, mis eelkõige oma pindala aga ka elanikkonna tiheduselt sarnanevad pigem linnadele kui valdadele: Tootsi vald, Vändra alev; Kohtla-Nõmme vald, Järvakandi vald, Lavassaare vald, Aegviidu vald;
- nr 3 grupp: „Linnaregioonides asuvad vallad“ on vallad, mis asuvad Eesti linnaregioonis;
- nr 2 grupp: „Puhtad maavallad“ on vallad, mis ei asu Eesti linnaregioonides või mis ei ümbritse oma maakonna suurimat linna.

Selle tulemusena saame teada, et grupp nr 2 (G2) koosneb 121. kohalikust omavalitsusest ja sellest 85 omavalitsuses on elanike arv väiksem kui 2000 ning 26 omavalitsuses elab 2001 4000 elanikku. Grupp 3 (G3) koosneb 20 omavalitsusest kus on alla 2000 inimese, 12 omavalitsust 2001 4000 elanikuga ning 16 elab 4001 7500 inimest. Grupp 4 (G4) on väikeste linnade grupp, kuid ka siia kuulub 8 omavalitsust, kus on vähem kui 2000 inimest ning 6 omavalitsust, kus elab 2001 4000 inimest. Üle 4001 7500 elanikuga linna kuulub sellesse gruppi 7 ja 7501 10000 elanikuga 3 linna, lisaks nendel kuulub gruppi 8 linna, kus elab 10001 20000 inimest. Grupp 5 (G5) moodustub 5 linnast, kus 20001-50000 inimest elab Kohtla-Järvel ja Pärnus, 50001-100000 inimest Narvas ja Tartus ning üle 100000 inimese Tallinnas.

Tehes kõigi gruppide keskmiste näitajatega võrdluse ja pannes saadud tulemused pingeritta, siis võime öelda, et Tartu positsioon jääb suurte linnade ja väikeste linnade gruppide vahele. Tartu linna näitajad on paremad mittefinantsilise eelarvelise

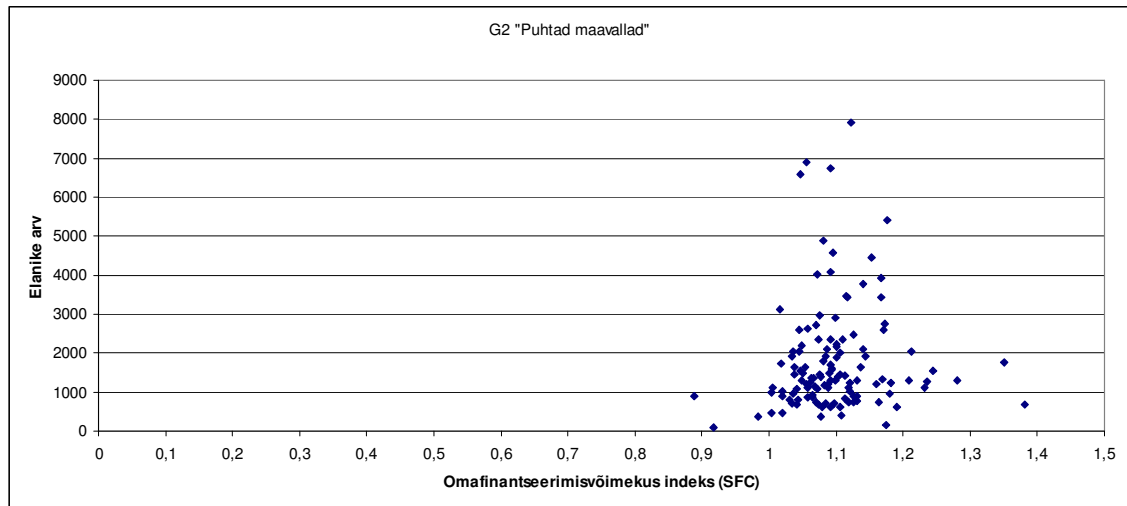
tulemusindeksi (NFBRI) ja eelarve tulude täitmise (REI) osas, kuid kahjuks teiste mõõdikute osas on Tartu linna positsioon nõrgem. (vt lisa 2)

Analüüsides graafiliselt kõiki gruppe elanike arvu ja jätkusuutlikkuse indikaatorite alusel võime hinnata, et grupp 2 ehk „Puhtad maavallad“ on kohustuste tasumise osas kõik väga sarnasel tasemel, kus üksikutel valdadel on see näitaja üle ühe. Enamusel alla 2000 elanikuga vallal on vaadeldav näitaja alla 0,5, mis annab märku sellest, et laenukohustused on pikaajalised (vt joonis 14).



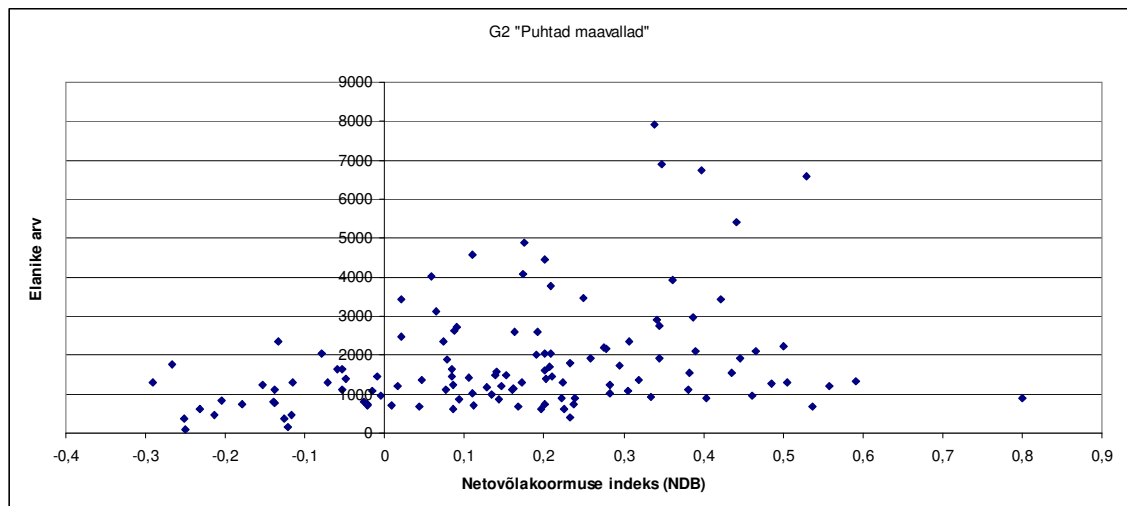
Joonis 14. Grupp 2 maavaldade kohustuste tasumise indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Jooniselt 15 võime näha sama grupi omafinantseerimisvõimekuse indeksit, kus heaks näitajaks saame lugeda taset $>1,2$ ning 1,2 ja 1,1 vahel keskpäraseks, kõik omavalitsused, kes jäävad näitajast 1,0 alla, nende puhul on tegemist väga tugeva vihjega jätkusuutmatusele. Nendeks on 2014 aasta lõpu seisuga Lümada, Piirissaare ja Torgu vallavalitsused, kus on vastavalt 886, 104 ja 357 elanikku.



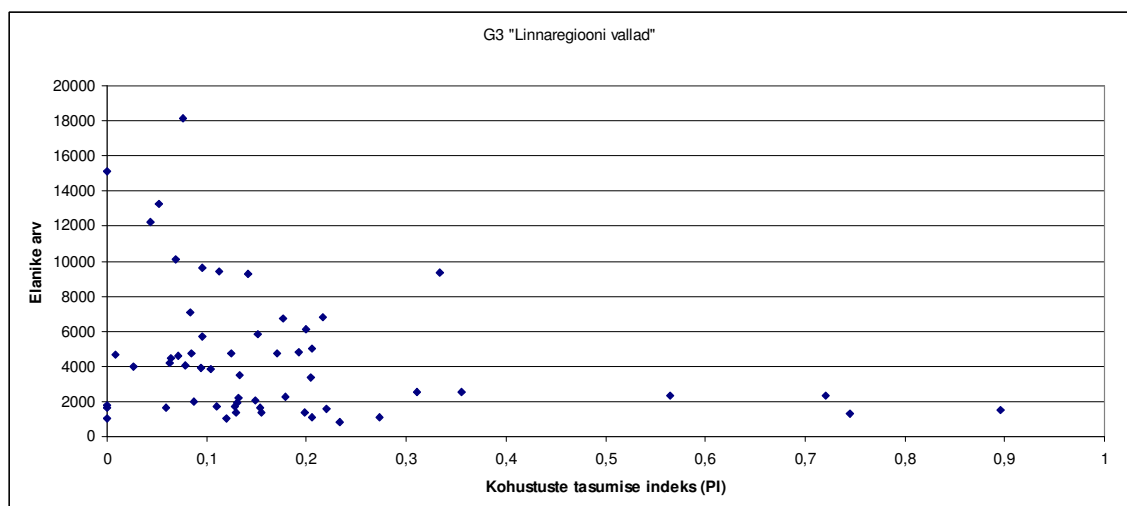
Joonis 15. Grupp 2 maavaldade omafinantseerimisvõimekus 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Lisaks nendel kahele näitajale saame võrrelda ka kohalike omavalitsuste puhul netovõlakkoormuse taset, mille piiriks on KOFS-i järgi kehtestatud 60% ehk 0,6 antud arvnäitajate juures. Need vallad kellede puhul on arvnäitaja väiksem nullist, on tegu sellega, et likviidsete varade suurus ületab võetud kohustusi. Kehtestatud piiri on 2014. aasta lõpu seisuga ületanud ainult Mõniste vallavalitsus. (vt joonis 16) Analüüsisides „Puhtaid maavaldasid“ elanike arvuga üle 2001, siis võime samade indeksite juures, et kohustuste tasumine on sarnaste näitajate tasemel, omafinantseerimisvõimekus pole parem, kui seda on alla 2000 elanikuga valdadel ning netovõlakkoormuse puhul jäävad kõik omavalitsused lubatud piiridesse, kuid selgelt eritub, et enamuse omavalitsuste kohustused on suuremad, kui likviidsete varade suurus. Seda kinnitab see, et vastavad indeksid on positiivse märgiga.



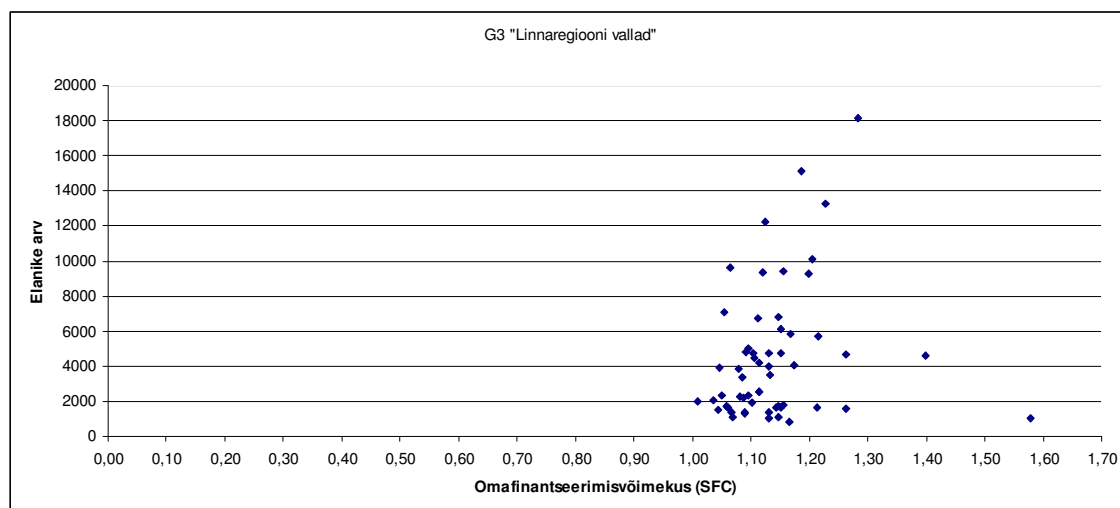
Joonis 16. Grupp 2 maavaldade netovõlakkoormuse indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Grupi 3 moodustavad kõik „Linnaregioonis asuvad vallad“. Sarnaselt grupile 2 on ka sellel grupil tegu pikaajaliste kohustustega ja tagasimaksed moodustavad väga väikse osa võrreldes kohustuse suurusega. Selgelt eritub Kohtla vallavalitsus üle 9 paikneva indeksi poolest. Tegu oli 9 korda suurema kohustuse tagasimaksega 2014 aastal, kui seda oli kohustuse jäägiga võrreldes aasta lõpu seisuga. Graafikul, selle parema loetavuse jaoks Kohtla indeksit kujutatud pole.



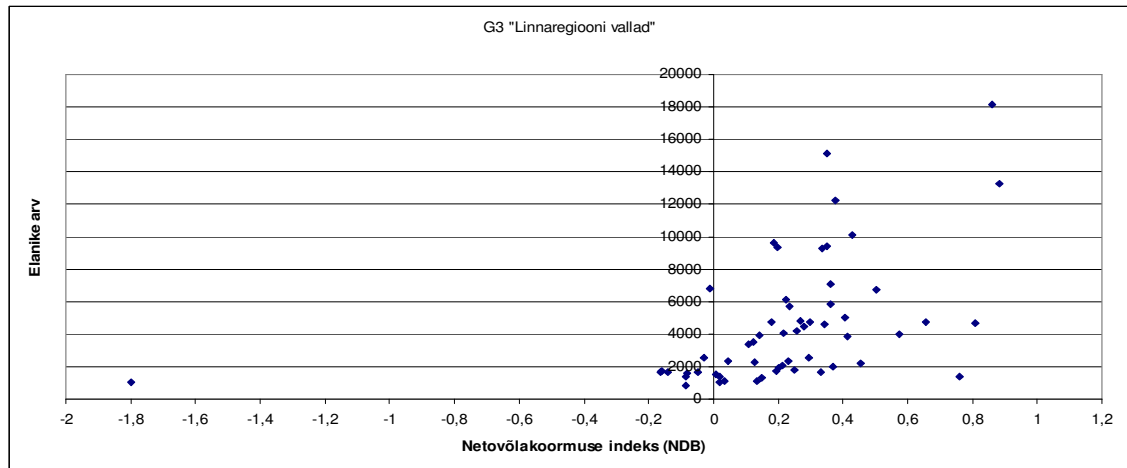
Joonis 17. Grupp 3 linnaregiooni valdade kohustuste tasumise indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Hinnates grupi 3 omafinantseerimisvõimekust saame öelda, et alla 1,0 ühegi omavalitsuse puhul indeks ei lange ja enamik jääb kehvapoolsesse vahemikku 1,2 ja 1,1 vahele (vt joonis 18). Indeksilt üle 1,2 on alla 2000 elanikuga valdadest Mäksa, Pühalepa ja Illuka. 4001-7500 elanikuga omavalitsustest Anija, Kiili ja Kaarma ning 7501 ja rohkem elanikega valdadest Saku, Saue, Harku ja Viimisi.



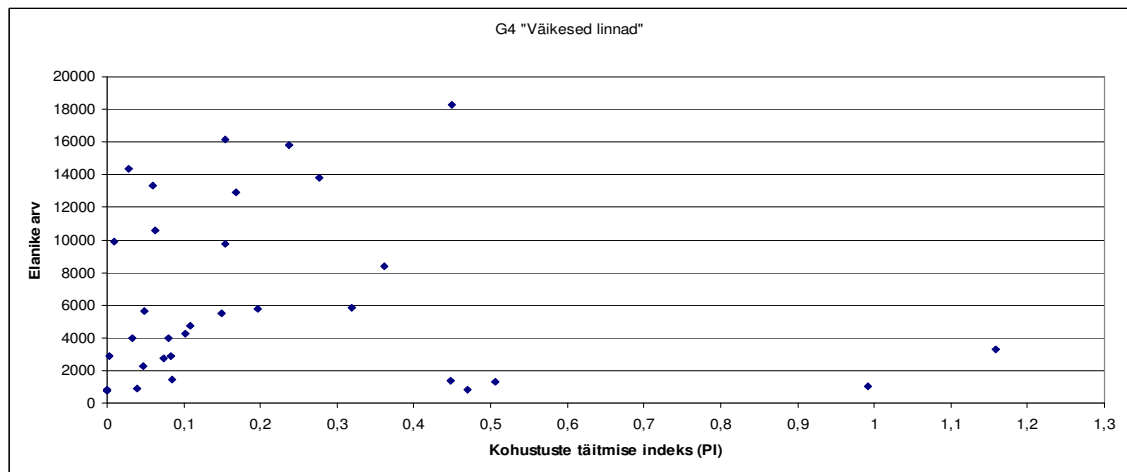
Joonis 18. Grupp 3 linnaregiooni valdade omafinantseerimisvõimekuse indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Netovõlakooormuse indeksit grupi 3 puhul näitlikustab joonis 19, kus on rohkemate elanikega valdadel suurem võlakooormuse tase. Negatiivse näitajaga paistavad alla 2000 elanikuga valdadest silma 8 omavalitsust, Illuka, Kohtla, Lasva, Paide, Hummuli, Valjala, Pühalepa ja Tõlliste, kelle kohustused on väiksemad likviidsetest varades. Indeksi lubatud maksimumi on ületanud Väätsa, Keila, Kiili, Viimsi ja Harku vallad. Kiili puhul on ka kohustuste tasumise indeks samuti kõige madalam, olles üldises omavalitsuste pingereas 194 kohal. Madalad indeksid iseloomustavad ka Viimsi ja Harku valda jäädes üldises omavalitsuste positsioonides teise viimasesse kolmandikku. Selgelt paremuse poolel on vaadeldavad omavalitsused omafinantseerimisvõimekuse poolest, kus indeks on Kiili, Viimsi ja Harku puhul üle 1,2. Võrreldes grupiga 2 on linnaregiooni valdade puhul indeks 1,2 suurem 5 omavalitsusel, kuid vastav näitaja on suurem kokku 8 maavallal. Vaatamata sellele, kui on netovõlakooormuse piir ületatud annab see võimaluse osalemiseks erinevates Euroopa Liidu struktuurifondide projektides, kus on oluline omavalitsusepoolne rahastus.

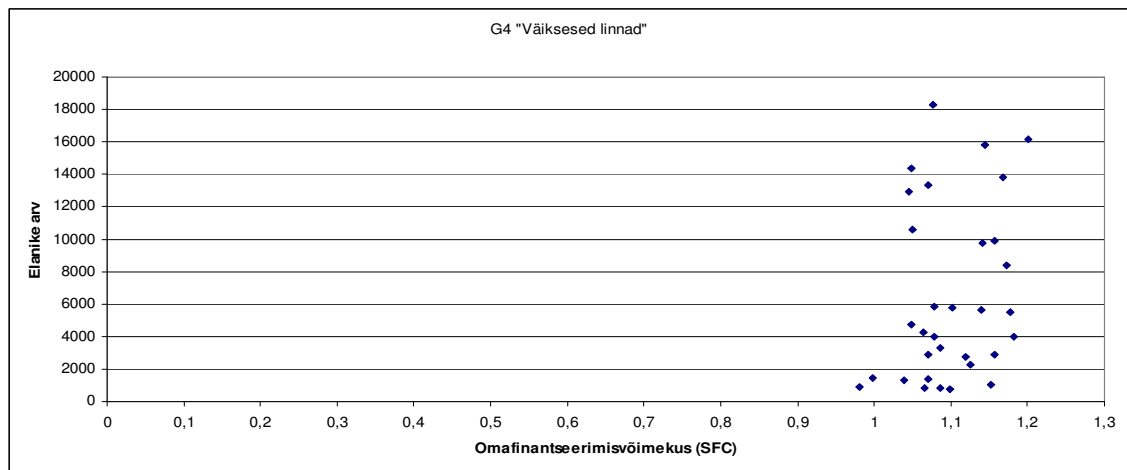


Joonis 19. Grupp 3 linnaregiooni valdade netovõlakoomuse indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Esimese linnade grupi – grupp 4 - moodustavad kõik väikesed linnad ja vallad, mis enda elanike tiheduselt sarnanevad rohkem linnadele, kui valdadele. Vaadeldava grupi puhul on sarnaste indeksite näitajad järgmised. Kohustuste tasumise indeks kirjeldab, sarnaselt võrdluses teiste gruppidega, et kohustuste tasumise tase jääb enamikel omavalitsustel alla 0,4 ehk kohustused on tase on suur ja need on pikaajalised. Taseme 1 juures on Kohtla-Nõmme ja seda on suutnud ületada Kunda linnavalitsus. (vt joonis 20) Omafinantseerimisvõimaku väikeste linnade puhul on rohkem koondunud näitajate 1,0 ja 1,2 vahele. Suuri eristumisi ei saa esile tuua, nagu on seda puhaste maavaldade ja linnaregiooni valdade puhul. Negatiivse positsiooni poolest võib ära märkida kaks omavalitsust, Kallaste ja Mustvee linna, kelle puhul on indeksi näitaja alla 1,0. (vt joonis 21) See viitab nõrgale omafinantseerimisvõimekusele ning teise indeksina on nende omavalitsuste netovõlakoomuse tase maksimumi lähedane, vastavalt 59,9% Kallaste ja 55,7% Mustvee puhul. Lisaks sellele on mõlema linna puhul tegu alla 2000 elanikuga kohaliku omavalitsusega. Valdav osa grupis 4 olevatest omavalitsustest jäävad alla 1,1 omafinantseerimisindeksi näitajate poolest. See tähenda, et tegemist on kehvapoolse näitajaga.

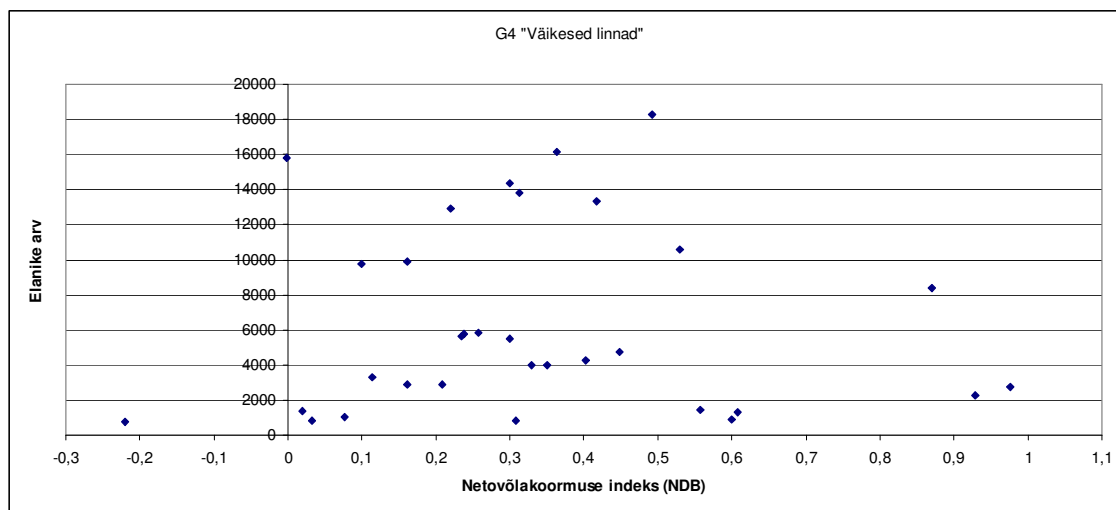


Joonis 20. Grupp 4 väikeste linnade kohustuste tasumise indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)



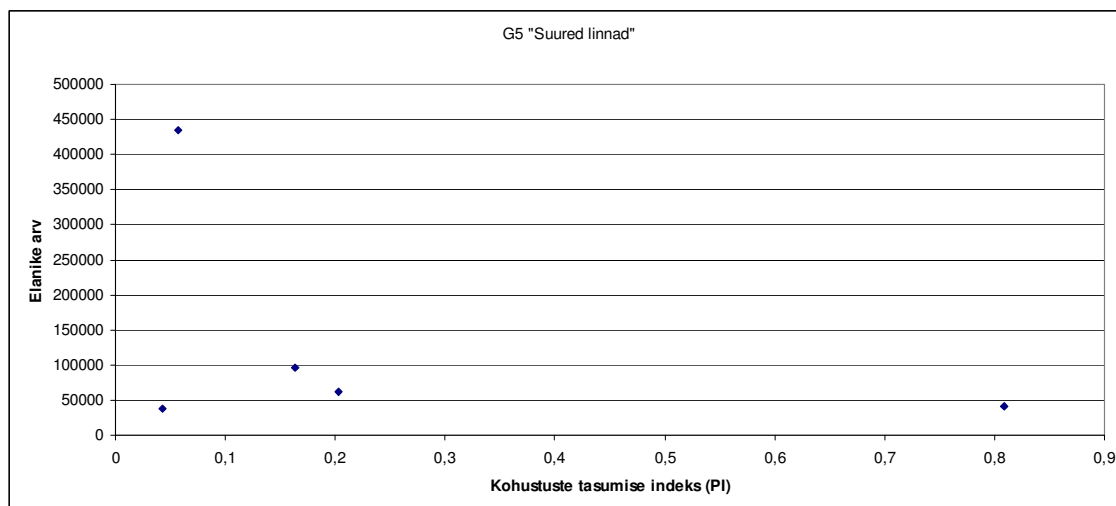
Joonis 21. Grupp 4 väikeste linnade omafinantseerimisvõimekuse indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandus ministeerium, (autori joonis)

Grupi 4 netovõlakkoormuse indeks (vt joonis 22) puhul saab esile tuua veel peale Kallaste ja Mustvee alla 2000 elanikuga Järvakandit, kus koormuse indeks on saavutanud lubatud maksimumi. 2001 4000 elanikuga grupis on jõudnud Vändra alevivalitsus tasemeni 0,93 olles üldises pingereas 214 omavalitsus selle näitaja poolest. Võttes võrdluseks teda ümbritseva Vändra valla, siis vastav indikaatori tase on 0,09. Lokse linna puhul on tegemist Eesti kõige suurema netovõlakkoormusega omavalitsusega, kus vastav näitaja on 0,98 lubatud 0,6 asemel. Paide linna puhul saame võlakkoormuse taseme indeksiks 0,87 võrdluseks Paide valla vastav näitaja null tasemega.



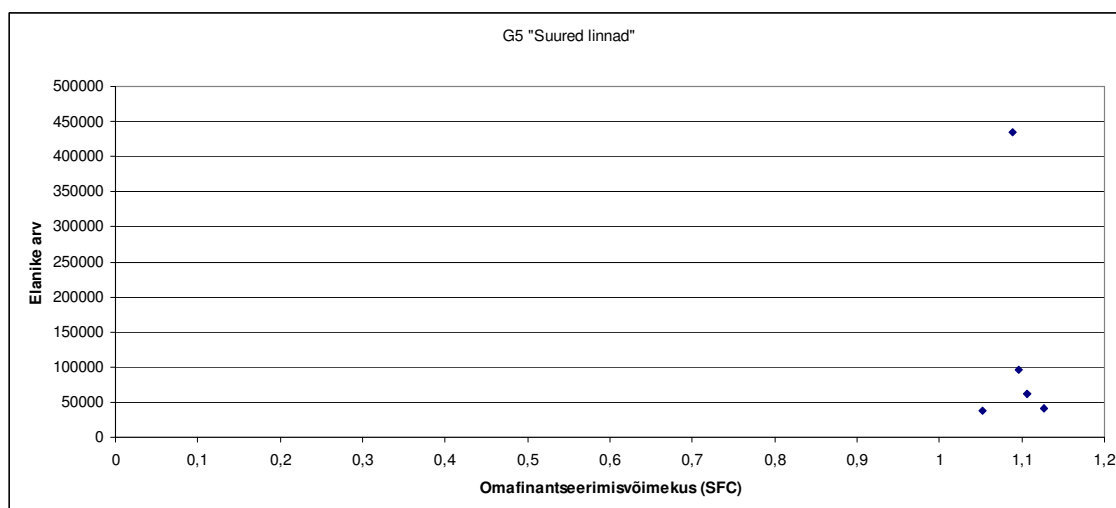
Joonis 22. Grupp 4 väikeste linnade netovõlakoomuse indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Viimane grupp nr. 5, koondab endas kõik suuremad linnad, Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu ja Kohtla-Järve. Hinnates grupi 5 kohustuse tasumise näitajaid võime väita, et Kohtla-Järve on nendest kõige väiksema indeksi väärtusega ja Pärnu kõige paremaga. Tartu vastav näitaja on 0,16 ja Narva puhul 0,2 (vt joonis 23).



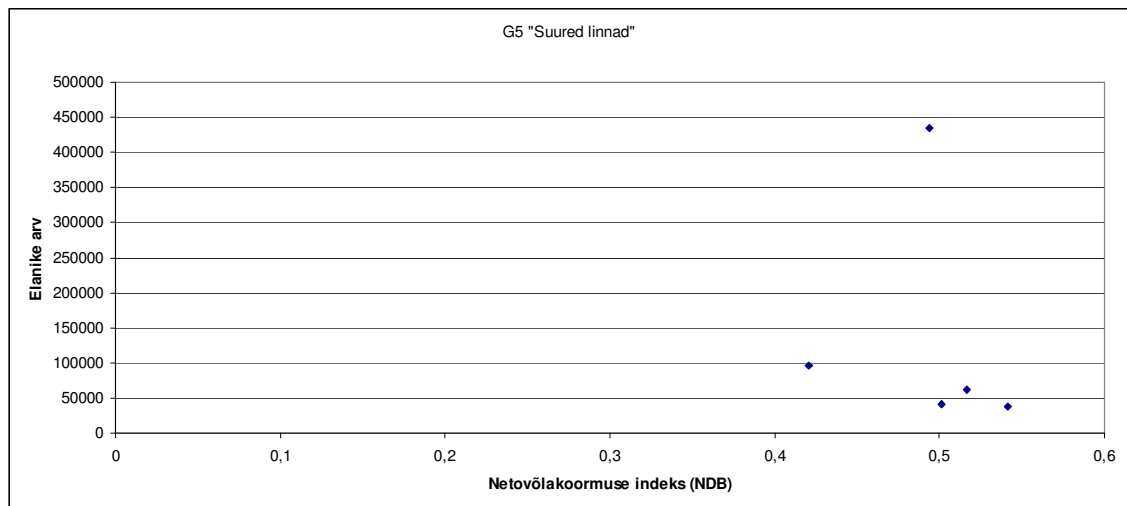
Joonis 23. Grupp 5 suurte linnade kohustuste tasumise indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

See kinnitab, et kõigi suurte linnade kohustused on suured võrreldes tagasimaksetega ja lisaks sellele mõjutab seda indeksit uute kohustuste võtmine. Hinnates suurte linnade gruppi teiste gruppidega, siis on üldine olukord sarnane, enamus kõigis gruppides jääb alla 0,2. Kui hinnata suuri linnasid omafinantseerimisvõimekuse alusel (vt joonis 24), siis kõigi linnade indeks jääb pigem nõrgemasse poolde. Nõrgim näitaja grupis 5 on Kohtla-Järvel ja parim Pärnu linnal. Tartu paikneb enda indeksi alusel alla 1,1 piiri, mis on selgelt kehvapoolne. Tallinna vastav indeks on samuti alla 1,1 olles 1,088. Hinnates omafinantseerimisvõimekust väikeste linnade grupiga, siis suured linnad paiknevad rohkem 1,1 väärtuse lähedal, enamus väikseid linnasid jäävad ka sellest piiris alla.



Joonis 24. Grupp 5 suurte linnade omafinantseerimisvõimekuse indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Suurte linnade võrdluses on netovõlakooormuse näitajalt Tartu kõige paremas positsioonis. Tartule järgneb Tallinn ja siis Pärnu. Nagu kohustuse tasumise indeksi ja omafinantseerimisvõimekuse näitajatelt oli nõrgim tulemus Kohtla-Järvel, siis nii on ka see netovõlakooormuse tasemelt suurte linnade grupis. Kuigi taseme näitajad jäävad lubatud piiridesse. (vt joonis 25) See võib olla selge märk jätkusuutmatuse poole, kuna kõik vaadeldavad näitajad olid nõrgimad suurte linnade grupis. Kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusega on pandud piir netovõlakooormuse ülemmääradele ja kohustuste võtmisele põhitegevuskulude katteks.



Joonis 25. Grupp 5 – suurte linnade netovõlakoo indeks 2014 aasta lõpus. Allikas: Rahandusministeerium, (autori joonis)

Kokkuvõtvalt võib väita, et kõige parem grupi keskmine näitaja kohustuste tasumise osas on grupil 3 „Linnaregiooni vallad“, antud näitaja on kaks korda kõrgem kui seda on Tartu linnal. Sarnane on näitaja ka grupi 2 „Puhtad maavallad“ puhul. See annab kinnitust, et valdade kohustuste tasumine on suurem ja kohustused kokku on väiksemad. Omafinantseerimisvõimekuse näitajate poolest on seevastu linnaregiooni vallad kõige suutlikumad, siis järgnevad väikesed linnad. Kehvapoollised ja väga sarnased näitajad on puhastel maavaldadel ja suurtel linnadel. Tartu paigutub enda indeksi poolest nende vahele. Selleks, et seda positsiooni parandada on kaks poolt, kas suuta suurendada põhitegevuse tulusid või vähendada põhitegevuse kulusid. Tulude suurendamine sõltub ennekõike maksude suurendamisest ning füüsilise isiku tulumaksust, mis on Tartu suurimaks tuluallikaks, moodustades 52 miljoni euroga 36% eelarve mahust. Tulumaksu suurus on sõltuvuses jällegi maksumaksjatest ja keskvalitsuse poolt kinnitatud kohalikule omavalitsusele minevast tulumaksu määrast. Kõige suurem omafinantseerimisvõimekuse tõstmine on seega seotud kulude vähendamisega. Kolmanda analüüsitud indeksina oli vaatluse all netovõlakoo tase, selle näitaja puhul on taas madalaim võlakoo tase puhastel maavaldadel ja nendele järgnevad linnalähedased vallad. Suurim võlakoo tase on taas linnade poolel ning Tartu näitaja ületab ka väikelinnade indeksi.

KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö hõlmab Tartu linna eelarve analüüsil ja jätkusuutlikkuse hindamist. Siinse töö eesmärk oli välja selgitada kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse mõõtmise võimalused Tartu linna näitel.

Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Eestis kehtib ühetasandiline omavalitsussüsteem. Kohalike omavalitsuse põhiliseks funktsiooniks on koolide ja muude valdkonna asutuste ülalpidamine, tervishoiuteenuse osutamine, ühistranspordi korraldamine, teede ja tänavate korrashoid jm. Kõigi nende tegevuste elluviimiseks on mitmes valdkonnas kohustuste hulk ajas suurenenud.

Kohaliku omavalitsuse haldusüksuseks on linnad ja vallad. 2014 aasta alguse seisuga on Eestis 30 linna ja 185 valda. Kohalike omavalitsuste tööd reguleerib Eestis Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mis tagavad lahususe riigi eelarvest.

Kohaliku elu korraldamiseks ja ülesannete täitmiseks eraldatakse raha kohaliku omavalitsuse eelarvest, mis lähtub kohaliku omavalitsuse arengukavast. Kohaliku omavalitsuse tulud saab tulu allikate alusel jagada: omatulud, riigilt saadavad eraldised ning laenatud vahendid. Mida suurem on omatulude osakaal, seda suurem on ka kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia. Kohaliku omavalitsuse peamised omatulud on nende kontrolli all olevad maksud, tasud teenuste eest ning omandilt saadud tulud. Riigilt laekuvad omavalitsustele tasandus- ja toetusfondi vahendid ning mitmed sihtotstarbelised toetused. Sihtotstarbelised eraldised jagunevad põhivara soetamise ja jooksvate kulude toetuseks. Toetused moodustavad keskmiselt kolmandiku eelarve

tuludest, mistõttu on kohalikud omavalitsused tihedalt seotud riigieelarvest. Seega jääb kohalikul omavalitsusel omatulude suurendamise võimalus järjest väiksemaks ja sõltuvus riigist suureneb.

Kohaliku omavalitsuse kulude liigid võib jagada majandusliku sisu kui ka tegevusalade järgi. Omavalitsuste olulisimateks kuluvaldkondadeks tegevusalade järgi on haridus, majandus, vabaaja ja kultuuri ning üldvalitsemise kulud. Suurimaks kuluvaldkonnaks on haridus, mis moodustab 42% kõigist kohaliku omavalitsuse kuludest. Majandusliku sisu järgi saame kulud jagada personali-, majandamiskuludeks, eraldisteks ja muudeks kuludeks. Suurimaks kulu allikaks on selle jagamise põhimõtte järgi personali kulud, kuna sinna arvestatakse ka pedagoogide palgad.

Eesti majandus kasvas kuni 2007. aastani tänu suurenevale nõudlusele, odavale laenukapitalile ja Euroopa Liiduga liitumise positiivsetele mõjudele. Globaalse majanduskriisi ilmingud avaldusid Eestis 2008. aastal. Majanduslanguse mõjul muutus sisemajanduse koguprodukti kasv negatiivseks. Samuti vähenesid ekspordi ja impordi näitajad. 2010. aastaks lõpuks oli Eesti majanduskasv taastunud, kuid töötusmäär oli endiselt kõrge.

Enne, 2011. aastal jõustunud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadust (KOFS), oli Eestis suhteliselt vähe reguleeritud olukord, kus kohalike omavalitsuste kohustuste võtmine ja jätkusuutlikkuse hindamine polnud selgelt reguleeritud. Alles peale majanduslangust mõisteti olukorra tõsidust ja alles KOFS-is on selgelt sätestatud eelarve koostamise, vastuvõtmise, täitmise ja aruandluse põhimõtted. Lisaks sellele on seaduses sätestatud finantsdistsipliini tagamise meetmed ning raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise põhimõtted. Selle tulemusena on riik kehtestanud seadusega hulga piiranguid ning piirangute rikkumise korral andnud endale õiguse juhtida kohaliku omavalitsuse finantskorraldust.

Sõltumata sellest on jätkusuutlikkuse hindamine väga subjektiivne ja tavaliselt kasutatakse jätkusuutlikkuse hindamiseks finantsnäitajaid. Ühe käsitlusena on jätkusuutlikkust kirjeldatud kui organisatsiooni võimet säilitada, edendada ja kaitsta

elanikkonna sotsiaalhoolekannet talle eraldatud vahenditega ning kohalikud omavalitsused soovitatakse jagada gruppidesse vastavalt nende sotsiaalmajanduslikule olukorrale (vt Zafira-Gomez *et al.* 2009). Paindlikkuse all mõistetakse organisatsiooni võimet reageerida majanduse muutustele oma eelarve piires. Haavatavuse all määratletakse organisatsiooni sõltuvust välisfinantseerimise kaudu saadud ülekannetest ja toetustest. PM-mudel on tõeliselt kasulik vaid, siis kui on võimalik võrrelda üksuseid, mis on edukalt võrreldavad.

Siinses töös on analüüsitud Tartu linna eelarve dünaamikat. Tartu linna eelarve põhitegevuse tuludest on aastatel 2004-2013 moodustanud füüsilise isiku tulumaks keskmiselt 44,1%, toetused 33,5%, kaupade ja teenuste müük 7,6% ning kohalikud maksud 1,6%. Need numbrid kinnitavad seda, et riigi mõju kohalikele eelarvele on ka Tartu puhul sarnane teiste kohalike omavalitsustega, kus üle $\frac{3}{4}$ eelarve tuludest on keskvalitsuse kontrolli all. Tartu linna omatulude osakaal moodustas hinnataval perioodil keskmiselt 11,3% kogutuludest. Eelarve kuludest moodustasid valdkondade järgi haridus 43%, linnamajandus 7,7%, üldvalitsemine 7,4%, ning 7,5% nii vabaaeg ja kultuur kui ka sotsiaalne kaitse.

Töö empiirilises osas on Eesti kohalikud omavalitsused jagatud nelja gruppi: suured linnad, väikesed linnad, linnaregioonis asuvad vallad ja puhtad maavallad. Peale omavalitsuste jagamist gruppideks kasutas autor jätkusuutlikkuse hindamiseks Granada Ülikooli teadlaste mudelist (Zafira-Gomez *et al.* 2009) viis indeksit ja lisaks võttis autor kasusse kaks lisaindeksit, mittefinantsiline eelarveline tulemusindeks (NFBRI), kulutuste täitmise indeks (EEI), tulude täitmise indeks (REI), kohustuste tasumise indeks (PI), kogutud tulude indeks (CRI) ja lisaindeksiteks omafinantseerimisvõimekus (SFC) ning netovõlakooormuse indeks (NDB).

Hindamisel on siinses töös kasutatud kolme analüüsitud indeksit ning saadud tulemuste põhjal võime väita, et kohustuste tasumise indeks on kõige paremate näitajatega linnaregiooni valdadel, neile järgnevad puhtad maavallad. Omafinantseerimisvõimekus on samuti kõige parema näitajaga linnaregiooni valdadel, millele selle näitaja poolest järgnevad väikesed linnad. Netovõlakooormus on madalam taas valdadel võrreldes linnadega. Tartu positsioon vaadeldud indeksi puhul on kõige parem suurte linnade

arvestuses. See näitab, et Tartul on küll ruumi lubatud maksimumi saavutamiseni, kuid kohustuste tasumise osas saaks näitaja parem olla. Mis ühtlasi kinnitab, et võetud kohustused on venitatud võrdlemisi pika perioodi peale ning nende maksete suurus ei vähenda oluliselt nende mahtu. Võrreldes omafinantseerimisvõimekust, võime taas tõdeda seda, et Tartu positsioon on kehvemapoolne ning eelarve tulud pole piisavalt suured, et võimekus paraneks. Vastava näitaja poolest edestavad Tartut kõik grupid v.a. suured linnad, mille keskmine on väiksem tänu Kohtla-Järve ja Tallinna indeksitele. Sellest võime järeldada, kui omafinantseerimisvõimekust saame mõõta eelarve tulud jagatuna eelarve kuludega, siis tulud sõltuvad aga $\frac{3}{4}$ osas keskvalitsusest ning Tartu enda poolt mõjutatavad eelarve tulud moodustavad ainult 11,3% kogutuludest ehk siis jääb võimaluseks omafinantseerimisvõimekust tõsta, kas vähendada kulusid või leida täiendavaid stiimuleid maksumaksjate ja täiendavate töökohtade loomiseks. Sellisel juhul laekub küll täiendavast tulumaksust kohalikule omavalitsusele täna ainult 11,6%. Vajalik on omavalitsuste finantsautonoomia suurendamine. Esimeseks lihtsaks sammuks võiks olla omavalitsustele laekuva tulumaksu osakaalu tõstmine majanduskriisi eelsele tasemele.

Kokkuvõtteks võib öelda, et linnalähiste asumite teke on vähemalt Tartule probleem. Enamus sealsetest inimestest kasutab lisaks koduvalla teenustele ning infrastruktuurile olulises osas ka linna omi. Nende töökoht on linnas, nende lapsed käivad suures osas linna koolides ning spordiklubides. Eluliselt on nad rohkem seotud linnaga, kui vallaga. Praegune omavalitsustele tulumaksu jaotamise skeem on kehtinud aegadest, kui maksumaksjate lahkumine lähivaldadesse ei olnud olulise tähtsusega probleem, kui ta on seda täna. Linnas on võimalused elamuehituseks piiratud, samas kui lähivaldade põldudel on ruumi piisavalt. Loomulikult on valdadel ka elav huvi elamuehituse arengule kaasa aidata, sest iga lisanduv elanik tähendab ka lisatulu vallale, samas kui koormus infrastruktuurile jääb endiselt suures osas linna kanda.

VIIDATUD ALLIKAD

1. 2012. aasta riigieelarve seadus [<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122011001>] 21.01.2015
2. 2012. aasta riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandus- ja toetusfondi jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord [<https://www.riigiteataja.ee/akt/110042012012>] 21.01.2015
3. **Annuk, A.** Tartu linna eelarve tulud, Rahvamajanduse instituut, Tartu Ülikool 2014
4. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta [<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>] 12.01.2015
5. Euroopa Liidu Teataja [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/estonia/csr2013_council_estonia_et.pdf] 23.05.2015
6. Euroopa Ühenduse asutamisleping [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E...] 08.02.2015
7. **Fenge, R., Meier, V.** (2002) Why cities should not be subsidized. *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, November, 433–447.
8. Füüsilise isiku tulumaksu kohaliku omavalitsuse üksustele eraldamise kord [<https://www.riigiteataja.ee/akt/110112010027>] 25.01.2015
9. **Hatry, H.P.** Performance Measurement: Getting Results. Washington, DC: Urban Institute. 1999
10. **Jaanson, K** Kohaliku omavalitsus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine. TÜ rahvamajanduse instituut, 1999, 90 lk. (magistritöö)
11. Jordan, M. and Hackbart, M. Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment, *Public Budgeting and Finance* 19(1): 68–88, 1999.
12. Maamaks [<http://www.emta.ee/?id=1124>]. 12.01.2014
13. Maksukorralduse seadus [<https://www.riigiteataja.ee/akt/974547>] 10.02.2015
14. Kohalike maksude seadus [<https://www.riigiteataja.ee/akt/958154>] 10.02.2015

15. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014079>] 15.02.2015
16. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122012004>] 20.01.2015
17. Kohaliku omavalitsuse haldussüsteem [<https://www.siseministeerium.ee/kov/>]
18. **Karu, S., Zirnask, V.** Eelarvestamine – üks strateegilise controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu: Rafiko, 2004, 350 lk
19. **Kasmel, A.** (1998) Paikkonna arengu kontseptsioonist. *Tervisepoliitika konverentsi materjalid*. Tallinn, Sakala Keskus, 17. aprill 1998.
20. **Kluvers, R.** An Analysis of Introducing Program Budgeting and Performance in Local Government, *Public Budgeting and Finance* 21(2): 29–45, 2001.
21. **Kukk, K.** Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat.
22. Rahandusministeeriumi kodulehekülg [<http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine>] 10.02.2015
23. **Lehtonen, M.** (2004) The environmental-social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, 49, 199–214.
Leibkonna elujärg 2000 (2001). Tallinn: Statistikaamet.
24. Local finance in Europe. Conference of European ministers responsible for local government. 11th Session, Lisbon, 10-11 october 1996, 57 lk.
25. **Mäeltsemees, S.** Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi põhiseaduses ja Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseadustes. Eesti Vabariigi majanduspoliitika ja integreerumine Euroopa Liiguga. V teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tallinn, 26.-28. juuni, 1997. lk 161-169
26. **Mäeltsemees, S.** Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I, Euroopa integratsioon. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2002, 250 lk.
27. **Nõmmann, T., Luiker, L., Eliste, P.** (2002) *Eesti arengu alternatiivne hindamine – jätkusuutlikkuse näitajad*. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
[<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2002-Eesti-arengu-alternatiivne-hindamine.pdf>] 9.02.2015

28. Omavalitsusekorralduse reformi seduseelnõu

[https://haldusreform.files.wordpress.com/2014/01/omavalitsuskorralduse-reformi-seadus_en.docx] 11.02.2015

29. Raju, O. Omavalitsuste rahastamise probleeme Eestis. Eesti majanduspoliitika teel Euroopa liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tartu-Värska, 26.-28. juuni, 2003. lk 466-474

30. Reiljan, J., Ulst, E., Trasberg, V., Olenko, K., Timpmann, K. Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002, 312 lk.

31. Reiljan, J., Ulst, E. Eesti arengu jätkusuutlikkuse regionaalsed probleemid. Kollektiivne monograafia. Tartu Ülikooli Kirjastus 2005 405 lk.

32. Taylor, J. Sustainable Development. A Dubious Solution in Search of a Problem. Policy Analysis , 449. The Cato Institute's Web Page [<http://www.cato.org/pubs/pas/pa449.pdf>] 11.02.2015.

33. Ulst, E. Riigirahandus I. Tartu Ülikooli Kirjastus 1996, 169 lk

34. Zafra-Gomez, J.L., Lopez-Hernandez, A.M., Hernandez-Bastida, A. Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value, International Review of Administrative Sciences 75(1): 151-167, 2009.

Lisa 1 Finantsindeksid

Majanduslik olukord		Indikaatorid	Selgitus
Lühiajaline maksevõime		Raha ülejäägi indeks (CSI)	Likviidsed vahendid +/- lühiajaliste nõuete ja kohustused vahe
		Likviidsusindeks (LI)	Likviidsus (raha ja raha ekvivalendid) / lühiajalised kohustused
Eelarve maksevõime	Paindlikkus	Netosäästvuse indeks (NSI)	(Eelarvelised tulud - mittefinantskohustused - võla intresside ja põhiosa maksed) / elanike arv
		Finantskohustused inimese kohta (FCII)	Aastane põhiosa + intressi tasumine inimese kohta
		Võlaindeks (NDI)	Võlakohustused inimese kohta
	Sõltumatus	Jooksev finantssõltumatuse indeks (CFII)	Jooksvad eelarvelised kulud / jooksvad eelarvelised tulud v.a. toetused
		Finantssõltumatuse indeks (FII)	Eelarvelised kulud / eelarvelised tulud v.a. toetused
		Fiskaalne tulude indeks (FRI)	Eelarve kohustused / eelarvelised nõuded v.a. toetused
	Jätkusuutlikkus	Mittefinantsiline eelarveline tulemusindeks (NFBRI)	Jooksvad eelarvelised kulud + mittefinantsilised eelarvelised kulud / mittefinantsilised eelarve tulud + mittefinantsilised kapitalieelarve (investeeringud) tulud
		Kulutuste täitmise indeks (EEI)	Tegelikud kulud / eelarvelised kulud e. eelarve täitmise %
		Tulude täitmise indeks (REI)	Tegelikud tulud / eelarvelised tulud e. eelarve täitmise %
		Kohustuste tasumise indeks (PI)	Tasutud kohustused / kogu kohustused
Teenuste maksevõime		Kogutud tulude indeks (CRI)	Kogutud toetused
		Jooksvad kulud elaniku kohta (CEI)	
		Kapitalikulud elaniku kohta (KEI)	

Lisa 2 Jätkusuutlikkuse mõõtmise indikaatorid 2014 aasta seisuga.

JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID									
	NFBRI	EEI	REI	PI	CRI	SFC	(N)DB		
	Mittefinantsiline eelarveline tulenus-indeks	Kulude täitmine	Tulude täitmine	Kohustuste tasumine	Kogutud toetused	Omafinantseerimis võimekus	Netovõla koormus		Punktid kokku
Grupp 2	0,996	3 92,2%	2 101,2%	1 0,303	2 0,425	3 1,097	3 0,157	1	15
Grupp 3	1,008	4 92,0%	1 100,6%	5 0,331	1 0,361	1 1,139	1 0,210	2	15
Grupp 4	0,986	1 93,0%	4 100,7%	3 0,212	4 0,440	5 1,104	2 0,319	3	22
Tartu	0,988	2 93,5%	5 101,0%	2 0,163	5 0,425	4 1,096	4 0,421	4	26
Grupp 5	1,028	5 92,8%	3 100,6%	4 0,255	3 0,391	2 1,094	5 0,495	5	27

Lisa 3 Jätkusuutlikkuse indeksid

JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID																		
			NFBRI			EEI		REI		PI	CRI		SFC		(N)DB		Omavalitsuste tüüp	KOV
			Mittefinant- siline tulemus- indeks	Kulude täitmine	Pos	Tulude täitmine	Pos	Kohus- tuste tasumine	Pos	Kogutud tulud	Pos	Omafinant- seerimis- võimekus	Pos	Netovõla koormus	Pos	Suur linn 5, väike linn 4, linnaregiooni vallad 3, puhtad maavallad 2	Elanike arv 01.01.2015	
Jrk nr	Kohalik omavalitsus	Anestamise põhimõte																
1	Abja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9838	115	97.64%	29	100.02%	142	0.9852	9	0.4506	151	1,1009	101	50.0215%	192	2	2232
2	Aegvidu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9587	80	89.68%	157	102.44%	53	0.0000	202	0.3196	53	1,0995	103	-21.9904%	7	4	725
3	Ahja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9952	134	96.65%	49	99.75%	159	0.3890	28	0.4865	170	1,0204	202	10.9959%	72	2	1023
4	Alajõe Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9625	82	81.94%	200	104.71%	14	0.0000	201	0.1683	4	1.1913	20	-23.1575%	6	2	622
5	Alatskivi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9921	126	97.55%	31	102.57%	50	0.2340	51	0.5404	189	1,0667	157	4.5872%	53	2	1352
6	Abu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9511	66	94.89%	83	99.11%	175	0.1081	133	0.3437	65	1,1199	77	28.2369%	138	2	1233
7	Ambla Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9807	109	92.92%	125	99.09%	177	0.0511	175	0.3278	58	1,0870	127	46.5600%	188	2	2091
8	Anija Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9445	53	91.02%	145	102.31%	56	0.0953	144	0.2732	29	1.2159	13	23.3374%	124	3	5685
9	Antsla Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9041	9	92.09%	133	104.38%	16	0.1578	86	0.4869	171	1,1670	36	2.0136%	49	2	3447
10	Are Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0189	152	95.16%	76	104.38%	17	0.7451	16	0.5402	188	1,0883	124	14.9852%	85	3	1296
11	Aseri Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9465	57	86.18%	190	99.98%	146	0.1357	106	0.4597	154	1,0909	119	20.6121%	109	2	1697
12	Audru Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9431	49	89.45%	162	98.80%	181	0.1511	94	0.3912	98	1.1686	32	36.1627%	164	3	5856
13	Avinurme Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9273	30	92.01%	135	101.39%	85	0.0464	179	0.4259	128	1,1684	33	59.1119%	204	2	1321
14	Elva Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9522	69	92.77%	129	100.12%	139	0.1969	69	0.3576	72	1,1021	98	23.8439%	128	4	5771
15	Emmaste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.8936	6	97.06%	43	102.78%	44	0.1431	99	0.2548	22	1,2350	10	48.5751%	189	2	1256
16	Haanja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9325	34	90.93%	148	101.86%	64	0.5248	22	0.4076	115	1,1192	78	15.9382%	87	2	1105
17	Haapsalu Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0424	174	94.65%	88	99.76%	158	0.0631	166	0.3527	67	1,0503	176	52.9298%	198	4	10581
18	Haaslava Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9698	94	95.30%	73	100.30%	132	0.1303	112	0.3659	76	1,1027	97	20.0908%	106	3	1942
19	Haila Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9650	85	93.92%	104	95.95%	206	0.0981	142	0.3270	56	1,0751	145	38.6626%	171	2	2963
20	Hailjala Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9549	74	86.91%	185	101.77%	69	0.3556	35	0.3316	62	1,1141	83	-2.9204%	33	3	2564
21	Halliste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0090	145	97.31%	39	100.86%	105	0.8960	12	0.4356	140	1,0430	190	0.8113%	42	3	1532
22	Hanku Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1187	199	95.64%	65	102.20%	58	0.1319	109	0.4308	134	1,0893	120	15.2616%	86	2	1481
23	Harku Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1.1683	206	96.62%	50	102.60%	48	0.0515	174	0.2596	23	1,2284	12	88.2534%	213	3	13268
24	Heime Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9833	113	96.10%	59	99.73%	161	0.0443	180	0.4059	114	1,0366	197	20.8403%	111	2	2045
25	Hiiuma Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0425	175	96.86%	45	96.72%	205	0.1079	134	0.3547	69	1,0481	181	44.8588%	185	4	4757
26	Hummuli Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9043	10	86.97%	184	104.34%	18	0.2329	52	0.4162	119	1,1662	37	-8.6914%	23	3	854
27	Häädemeeste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.9654	86	101.14%	4	100.50%	124	0.3513	36	0.4308	133	1,0446	187	19.2233%	99	2	2608
28	Ilisaku Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0351	164	95.48%	70	101.49%	77	0.0000	204	0.3732	82	1,0613	165	-15.2634%	13	2	1242
29	Iluka Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.8284	1	88.69%	173	93.34%	212	0.0000	211	0.2880	34	1,5793	1	-179.9152%	1	3	1058
30	Imavere Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0306	160	98.60%	17	99.52%	168	0.1071	135	0.3529	68	1,0641	162	33.3730%	152	2	928
31	Juuru Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0007	138	96.36%	55	101.02%	96	0.8992	11	0.3015	39	1,0376	195	-0.9368%	39	2	1453
32	Jõelähtme Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0.8945	7	93.95%	102	100.53%	122	0.2000	64	0.2184	17	1,1505	47	22.3308%	118	3	6146

		JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID																
		NFBRI	EEI		REI		PI		CRI		SFC		(N)DB		Omavalitsuste tüüp			
Jrk nr		Mittefiant-siline tulemus-indeks	Kulude		Tulude		Kohus-tuste		Kogutud tulud		Omafinant-seerimis-voimekus		Netovõla koormus		Suur linn 5, väike linn 4, linnaregiooni puhtad		Elanike arv 01.01.2015	
			Pos	täitmine	Pos	täitmine	Pos	täitmine	Pos	täitmine	Pos	täitmine	Pos	täitmine	Pos	maavallad 2		
33	Kohalik omavalitsus	Anvestamise põhimõte																
33	Jõgeva Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9377	43	88,74%	172	104,22%	21	0,1494	96	0,4391	143	1,1775	25	29,9449%	143	4	5517
34	Jõgeva Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0043	141	94,31%	94	101,60%	74	0,0637	165	0,2856	33	1,1062	92	28,1598%	137	3	4471
35	Jõhvi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9879	120	74,88%	210	99,37%	171	0,0438	181	0,4780	168	1,1247	73	37,4970%	168	3	12217
36	Järva-Jaani Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9940	133	92,79%	128	99,93%	149	0,8829	13	0,4288	130	1,0930	112	20,0980%	107	2	1613
37	Järvakandi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9932	131	98,11%	25	96,85%	204	0,5062	23	0,4460	148	1,0393	193	60,6992%	206	4	1290
38	Kaarma Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0457	176	97,30%	40	115,03%	22	0,0714	161	0,5031	176	1,3980	2	34,4454%	157	3	4623
39	Kadrina Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1171	197	94,45%	90	94,20%	210	0,2058	60	0,4428	146	1,0957	108	40,7201%	176	3	5018
40	Kauu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9534	73	93,70%	108	100,47%	126	0,3849	29	0,2469	20	1,0989	104	17,2398%	93	2	1284
41	Kallaste Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0408	172	99,58%	9	98,58%	184	0,0395	184	0,8298	213	0,9804	213	59,9271%	205	4	912
42	Kambja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9935	132	96,81%	46	102,01%	61	0,1233	117	0,4046	111	1,0577	168	8,7497%	65	2	2620
43	Kanepi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9110	15	90,75%	151	103,84%	29	0,1366	105	0,3962	100	1,1254	71	1,9994%	47	2	2476
44	Kareda Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9259	25	91,74%	138	103,08%	37	0,0356	186	0,3310	61	1,1060	93	19,6814%	101	2	625
45	Karksi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9251	23	94,33%	91	101,37%	87	0,1009	140	0,3689	78	1,1168	81	42,1151%	180	2	3447
46	Karula Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9690	92	94,31%	93	107,46%	7	0,1198	125	0,4875	172	1,1314	62	1,8698%	45	3	1001
47	Kasepää Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0673	185	98,71%	15	99,94%	147	0,0000	207	0,7346	210	1,1813	23	8,5121%	63	2	1251
48	Kehtna Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0975	193	92,23%	132	104,16%	24	0,0971	143	0,4128	118	1,1530	44	20,0344%	104	2	4459
49	Keila Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9572	76	95,27%	74	100,59%	120	0,1534	92	0,2659	25	1,1414	55	9,9409%	68	4	9756
50	Keila Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9129	16	93,63%	109	99,77%	156	0,1703	80	0,1957	10	1,1503	48	65,7163%	207	3	4740
51	Kernu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1078	196	100,39%	7	101,82%	66	0,0876	149	0,4354	139	1,0082	207	36,9369%	167	3	1996
52	Kihelkonna Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0124	148	93,85%	106	106,28%	9	0,1565	88	0,2344	18	1,1266	70	-2,146			

Lisa 3 järg

JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID																		▼	
			NFBRI	EEI	REI	PI	CRI	SFC	(N)DB	Omavalitsuste tüüp	KOV								
Jrk nr	Kohalik omavalitsus	Arvestamise põhimõte	Mittefinant-siline tulemus-indeks	Kulude	Tulude	Kohus-tuste	Kogutud	Omafinant-seerimis-	Netovõla koormus	Pos	Pos								
			Pos	täitmine	Pos	tasumine	Pos	Pos	Pos	Pos	Pos								
65	Kose Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9924	129	93,87%	105	99,94%	148	0,0830	153	0,2985	36	1,0537	174	36,1673%	165	3	7104	
66	Kullamaa Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9615	81	92,99%	124	97,36%	203	0,1993	65	0,4410	145	1,0683	156	16,1994%	90	2	1142	
67	Kunda Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9460	56	97,33%	38	97,77%	197	1,1583	6	0,3074	42	1,0860	129	11,3324%	74	4	3310	
68	Kurssaare Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9062	12	80,00%	202	100,55%	121	0,2769	44	0,2971	35	1,1682	34	31,2920%	148	4	13832	
69	Kuusalu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0329	162	94,07%	98	95,94%	207	0,0825	154	0,3886	96	1,0469	183	52,8549%	197	2	6588	
70	Kõlleste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1057	194	98,36%	21	104,25%	20	0,0630	167	0,3803	90	1,1200	76	28,2506%	139	2	1020	
71	Kõo Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9748	102	93,40%	116	93,40%	211	6,6651	2	0,2998	38	1,0047	208	-13,7743%	17	2	1101	
72	Kõpu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9141	18	97,43%	36	97,51%	200	0,1975	68	0,3139	48	1,0730	147	53,7090%	199	2	666	
73	Käina Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0230	156	93,23%	121	100,35%	130	0,1215	123	0,4498	149	1,1400	58	39,0026%	172	2	2112	
74	Kärla Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9534	72	96,24%	57	101,07%	95	0,1099	132	0,3707	79	1,0583	167	19,2696%	100	3	1733	
75	Käru Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,2001	210	96,60%	51	100,17%	138	0,1307	111	0,5664	195	1,0794	138	22,5738%	120	2	633	
76	Laekvere Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1674	205	79,82%	203	97,90%	195	0,0586	171	0,6865	204	1,2444	9	38,1797%	170	2	1542	
77	Laeva Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0410	173	95,76%	63	99,85%	152	2,0020	4	0,3198	54	1,0437	189	-13,9257%	15	2	789	
78	Laheda Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0946	191	95,45%	71	98,35%	187	0,1031	137	0,4718	163	1,0553	172	55,8016%	202	2	1198	
79	Laimjala Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9923	127	96,79%	47	103,91%	28	0,1862	74	0,3308	60	1,0851	131	11,1149%	73	2	711	
80	Lasva Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9467	58	93,43%	115	102,83%	41	0,1277	114	0,5087	179	1,1472	49	-15,8841%	12	3	1685	
81	Leisi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0371	170	97,91%	27	99,58%	165	0,1216	122	0,4307	132	1,0446	188	20,0132%	103	2	2038	
82	Lihula Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9756	104	91,32%	143	98,88%	180	0,1133	129	0,4646	158	1,0909	117	30,6401%	146	2	2351	
83	Lohusuu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1177	198	86,38%	189	101,86%	63	0,1586	85	0,5691	196	1,0710	150	20,0354%	105	2	751	
84	Loksa Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9341	40	97,26%	41	99,98%	145	0,0737	160	0,4695	161	1,1190	80	97,6141%	215	4	2754	
85	Luunja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1406	202	99,70%	8	102,41%	54	0,0940	147	0,2820	32	1,0454	185	14,0570%	82	3	3929	
86	Lääne-Nigula Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0365	167	91,68%	139	104,19%	23	0,0624	168	0,3808	91	1,1131	86	25,8871%	133	3	4162	
87	Lüganuse Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9989	137	79,11%	205	95,49%	209	0,0220	190	0,3432	64	1,0154	206	6,4027%	56	2	3118	
88	Lümanda Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1670	204	97,54%	32	102,51%	52	0,0796	157	0,4049	112	0,8885	215	40,2982%	175	2	886	
89	Maardu Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9200	21	90,93%	149	106,40%	8	0,2374	49	0,2024	11	1,1439	53	-0,1296%	41	4	15788	
90	Marja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0190	153	96,98%	44	99,55%	167	0,0000	210	0,3091	43	1,0305	201	-2,6780%	34	2	806	
91	Meeksi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9867	118	95,13%	77	100,51%	123	0,3718	30	0,5439	190	1,0925	114	8,6421%	64	2	611	
92	Meremäe Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1340	200	86,69%	186	100,86%	106	0,1416	100	0,7223	208	1,2317	11	7,6446%	58	2	1098	
93	Mikitamäe Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0348	163	92,74%	130	102,15%	59	0,1556	89	0,4729	164	1,0038	209	13,3888%	79	2	994	
94	Misso Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1585	203	101,19%	3	101,37%	86	0,1207	124	0,7014	206	1,0421	191	16,7287%	92	2	676	
95	Mooste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9959	135	66,57%	213	99,22%	174	0,2503	48	0,5933	198	1,0500	178	13,8572%	80	2	1490	
96	Muhu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9902	124	88,66%	175	99,32%	173	0,1915	72	0,4319	135	1,1000	102	7,7495%	60	2	1881	

Lisa 3 järg

JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID																		
			NFBRI	EEI	REI	PI	CRI	SFC	(N)DB	Omavalitsuste tüüp	KOV							
Jrk nr	Kohalik omavalitsus	Arvestamise põhimõte	Mittefinantsiline tulemusindeks	Kulude	Tulude	Kohustuste	Kogutud tulud	Omafinantseerimisvõimekus	Netovõla koormus	Pos	Pos							
97	Mustjala Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9260	26	92,29%	131	98,56%	185	0,3683	32	0,4209	123	1,0963	106	0,9118%	43	2	703
98	Mustvee Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0961	192	101,11%	5	100,26%	135	0,0849	150	0,7927	212	0,9988	211	55,6683%	201	4	1409
99	Mõisaküla Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0367	168	95,81%	61	99,62%	164	0,0000	209	0,5214	185	1,0656	159	3,1836%	50	4	838
100	Mõniste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9089	13	95,64%	66	100,84%	108	0,0476	177	0,4450	147	1,1313	63	80,0058%	209	2	900
101	Mäetaguse Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,8777	3	86,51%	187	110,25%	6	0,0000	200	0,2996	37	1,3516	4	-26,6847%	3	2	1750
102	Mäksa Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9100	14	93,39%	117	100,40%	129	0,0588	170	0,2681	28	1,2136	14	33,2113%	151	3	1641
103	Marjamaa Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9414	47	95,26%	75	98,19%	191	0,3044	41	0,3736	83	1,0909	118	39,7027%	173	2	6730
104	Narva Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0544	180	89,37%	163	101,48%	78	0,2027	63	0,6192	199	1,1062	91	51,6514%	196	5	61159
105	Narva-Jõesuu Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1383	201	88,99%	168	105,28%	12	0,0025	195	0,7036	207	1,1565	41	16,0985%	88	4	2862
106	Nissi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9129	17	94,02%	99	102,59%	49	0,0385	185	0,2764	31	1,0984	105	34,1639%	155	2	2899
107	Noarootsi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0360	165	88,24%	179	101,46%	80	0,213	0,3651	74	1,1131	87	-20,5120%	9	2	849	
108	Nõo Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0505	178	98,75%	14	99,87%	151	0,0267	189	0,4013	108	1,1296	67	57,4837%	203	3	3965
109	Nõva Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0131	149	85,27%	194	101,62%	73	0,0122	192	0,3976	105	1,0771	142	-12,6035%	19	2	372
110	Orava Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0669	184	88,33%	178	104,30%	19	0,0648	164	0,6568	202	1,1643	38	23,7820%	126	2	753
111	Orissaare Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9731	99	93,36%	118	100,67%	116	0,1650	82	0,3863	95	1,1445	52	25,7605%	131	2	1920
112	Otepää Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9440	51	95,52%	69	100,93%	101	0,1218	121	0,4181	121	1,0719	149	5,8635%	55	2	4019
113	Padise Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1801	208	98,51%	18	99,10%	176	0,1238	116	0,4655	160	1,0172	205	29,4139%	141	2	1729
114	Paide Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9702	95	92,90%	126	100,30%	133	0,3617	34	0,3647	73	1,1728	29	87,0450%	212	4	8370
115	Paide Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9264	27	82,39%	199	101,62%	72	0,0000	203	0,1752	5	1,1430	54	-14,1933%	14	3	1649
116	Paiduse Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,2220	211	97,40%	37	103,66%	31	0,1043	136	0,6379	201	1,0800	137	41,3108%	177	3	3832
117	Pajusi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9437	50	63,83%	215	104,19%	22	0,1867	73	0,1210	1	1,2799	6	-29,1542%	2	2	1291
118	Pala Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9781	106	89,25%	166	98,38%	186	0,4707	24	0,4865	169	1,0875	126	-5,2945%	30	2	1115
119	Palamuse Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0201	154	92,83%	127	98,00%	194	0,5759	20	0,4175	120	1,0477	182	27,4862%	135	2	2198
120	Paldiski Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9695	93	98,69%	16	100,33%	131	0,0325	187	0,3793	88	1,0778	141	35,0382%	161	4	3954
121	Palupera Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0240	158	91,34%	142	91,80%	214	0,0000	212	0,4622	157	1,0721	148	-1,5646%	37	2	1091
122	Peipsiääre Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9721	97	93,46%	114	100,04%	141	0,6116	18	0,6366	200	1,0340	200	-2,1685%	35	2	704
123	Pihla Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9495	65	94,23%	96	98,95%	179	0,1553	90	0,2039	13	1,0667	158	2,0114%	48	3	1394
124	Pirissaare Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,2554	212	81,88%	201	100,00%	143	0,0000	206	0,8484	214	0,9165	214	-25,0356%	5	2	104
125	Puhja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0699	187	96,28%	56	101,93%	62	0,5644	21	0,5243	186	1,0951	110	23,2421%	121	3	2306
126	Puka Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9661	87	97,52%	34	99,99%	144	0,2372	50	0,4097	117	1,0384	194	8,4246%	61	2	1632
127	Puurmani Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9687	90	84,29%	195	100,77%	111	0,1510	95	0,4240	126	1,0468	184	43,5796%	182	2	1536
128	Põdrala Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9301	33	87,22%	182	103,00%	38	0,1985	66	0,4655	159	1,1310	65	-13,8602%	16	2	786

Lisa 3 järg

JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID															▼	▼
			NFBRI	EEI	REI	PI	CRI	SFC	(N)DB	Omavalitsuste tüüp		KOV				
Jrk nr	Kohalik omavalitsus	Arvestamise põhimõte	Mittefinantssiline tulemusindeks	Kulude Taitmine	Tulude Taitmine	Kohustuste tasumine	Kogutud tulud	Omafinantseerimisvõimekus	Netovõla koormus	Pos	Pos	Elanike arv 01.01.2015				
129	Põltsamaa Linnavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0087	143 95,72%	64 99,57%	166 0,1024	138 0,3975	104 1,0644	161 40,2551%	174	4	4292				
130	Põltsamaa Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9830	112 86,00%	192 102,72%	47 1,0156	7 0,4021	109 1,1405	56 20,8832%	112	2	3761				
131	Põlva Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9450	54 79,37%	204 97,65%	198 0,0091	193 0,3964	101 1,1575	40 16,1305%	89	4	9908				
132	Pärnu Linnavalitsus	Taitmine tekkepõhine	0,9802	107 89,68%	158 100,27%	134 0,8093	14 0,2668	26 1,1266	69 50,1082%	193	5	41255				
133	Põide Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0115	147 96,13%	58 100,79%	110 0,1192	126 0,3968	102 1,0201	203 22,1895%	117	2	911				
134	Pühalepa Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9519	68 88,54%	176 101,45%	81 0,2201	55 0,3166	51 1,2630	7 -8,3264%	25	3	1584				
135	Raasiku Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9718	96 91,02%	146 100,88%	103 0,1250	115 0,2681	27 1,1034	96 17,8617%	96	3	4712				
136	Rae Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,3772	214 89,32%	164 103,54%	32 0,0000	196 0,3270	57 1,1858	21 34,9541%	160	3	15137				
137	Raikküla Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9757	105 93,51%	110 101,69%	71 0,2839	42 0,1899	7 1,0937	111 13,9545%	81	2	1574				
138	Rakke Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9471	59 89,29%	165 102,53%	51 0,0709	162 0,4031	110 1,1359	59 -5,8859%	28	2	1639				
139	Rakvere Linnavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9353	41 86,05%	191 105,74%	11 0,1538	91 0,3905	97 1,2016	18 36,3540%	166	4	16134				
140	Rakvere Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0536	179 97,48%	35 97,45%	201 0,1487	97 0,3430	63 1,0365	198 21,2944%	114	3	2084				
141	Rannu Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0294	159 97,20%	42 101,11%	94 0,214	3749 85	1,0544	173 -5,3288%	29	2	1627				
142	Rapla Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9533	71 86,99%	183 100,76%	113 0,3336	38 0,3286	59 1,1205	75 19,8784%	102	3	9371				
143	Ridala Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0089	144 94,59%	89 99,36%	172 0,2040	61 0,3204	55 1,0861	128 10,7560%	70	3	3353				
144	Roosna-Alliku Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9743	101 98,12%	24 98,32%	189 0,1002	141 0,3741	84 1,0407	192 30,5299%	145	2	1087				
145	Ruhnu Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9270	29 101,68%	2 114,45%	3 0,0000	197 0,5190	184 1,1751	27 -12,1723%	20	2	149				
146	Rõngu Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,8933	5 90,48%	154 100,97%	98 0,2835	43 0,3818	93 1,1724	30 34,5297%	158	2	2739				
147	Rõuge Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0071	142 87,64%	180 99,48%	169 0,1324	108 0,5818	197 1,0882	125 45,4362%	186	3	2231				
148	Rägavere Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9338	39 91,84%	136 98,21%	190 0,2719	46 0,2651	24 1,0575	170 14,3039%	83	2	865				
149	Räpina Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9583	79 88,86%	169 102,36%	55 0,1415	101 0,5140	182 1,0816	135 17,5108%	95	2	4894				
150	Saarde Vallavalitsus	Taitmine tekkepõhine	0,9268	28 91,79%	137 102,91%	40 0,0431	183 0,4399	144 1,0916	116 17,3339%	94	2	4069				
151	Saare Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9516	67 98,09%	26 100,81%	109 0,2527	47 0,4210	124 1,0819	133 12,7416%	76	2	1184				
152	Saku Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9558	75 86,46%	188 102,09%	60 0,1412	102 0,2098	15 1,1986	19 33,4105%	153	3	9283				
153	Saime Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9254	24 95,53%	68 104,04%	25 0,1368	104 0,3194	52 1,1596	39 14,5597%	84	2	1220				
154	Sangaste Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0144	150 98,94%	13 95,61%	208 0,1571	87 0,6711	203 1,2089	16 50,4902%	195	2	1312				
155	Saue Linnavalitsus	Taitmine tekkepõhine	1,0210	155 90,92%	150 99,66%	162 0,3192	39 0,2033	12 1,0779	140 25,8162%	132	4	5849				
156	Saue Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9924	128 89,20%	167 102,26%	57 0,0685	163 0,1558	2 1,2039	17 42,7522%	181	3	10092				
157	Sauga Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9457	55 90,95%	147 103,48%	33 0,0781	158 0,2537	21 1,1739	28 21,5262%	115	3	4085				
158	Sillamäe Linnavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,0586	181 88,67%	174 98,75%	182 0,0280	188 0,4734	165 1,0490	180 30,0187%	144	4	14339				
159	Sindi Linnavalitsus	Taitmine kassapõhine	0,9823	111 93,50%	111 102,72%	45 0,0801	156 0,4969	174 1,1819	22 32,9065%	150	4	4014				
160	Sonda Vallavalitsus	Taitmine kassapõhine	1,1887	209 99,33%	11 100,07%	140 0,2244	53 0,3751	86 1,1267	68 23,8216%	127	2	889				

Lisa 3 järg

[illegible]

Lisa 3 järg

		JÄTKUSUUTLIKKUSE INDEKSID																
			NFBRI	EEI		REI		PI		CRI		SFC		(N)DB		Omavalitsuste tüüp	KOV	
Jrk nr	Kohalik omavalitsus	Arvestamise põhimõte	Mittefinantsiline tulemusindeks	Pos	Kulude täitmine	Pos	Tulude täitmine	Pos	Kohus-tuste tasumine	Pos	Kogutud tulud	Pos	Omafinant-seerimis-võimekus	Pos	Netovõla koormus	Pos	Elanike arv 01.01.2015	
193	Vasalemma Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1073	195	89,75%	156	101,85%	65	0,0944	146	0,6960	205	1,1715	31	16,3135%	91	2586	
194	Vastse-Kuuste Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9380	44	89,64%	159	101,28%	90	0,1100	131	0,4360	141	1,0890	121	1,5725%	44	1192	
195	Vastseliina Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9292	32	75,47%	209	104,55%	15	0,3677	33	0,5029	175	1,2117	15	-7,9041%	26	2039	
196	Veriora Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9187	19	95,40%	72	100,87%	104	0,9684	10	0,4087	116	1,0779	139	-4,9399%	31	1406	
197	Vigala Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9838	114	75,71%	208	98,11%	193	1,5198	5	0,4057	113	1,0925	113	-11,5439%	22	1298	
198	Vihula Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,1683	207	87,30%	181	100,48%	125	0,0518	173	0,3120	44	1,0842	132	34,4053%	156	1910	
199	Viimsi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9200	22	97,53%	33	103,27%	34	0,0757	159	0,1672	3	1,2834	5	85,9884%	211	18163	
200	Viljandi Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0022	139	94,67%	87	101,35%	88	0,4496	26	0,3729	81	1,0766	143	49,2279%	190	18257	
201	Viljandi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9476	61	89,52%	161	101,81%	68	0,1120	130	0,3121	45	1,1548	43	35,0569%	162	9429	
202	Vinni Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9733	100	97,83%	28	100,62%	119	0,1928	71	0,3972	103	1,0918	115	26,8689%	134	4819	
203	Viru-Nigula Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9376	42	88,81%	170	103,14%	36	0,0911	148	0,3145	49	1,1311	64	22,4210%	119	1288	
204	Vormsi Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9579	78	73,88%	211	98,74%	183	0,1319	110	0,3956	99	1,1073	90	23,2723%	122	415	
205	Võhma Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9334	37	94,00%	100	101,45%	82	0,4482	27	0,4917	173	1,0704	152	1,9893%	46	1373	
206	Võnnu Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9626	83	93,01%	122	100,18%	137	0,2736	45	0,5347	187	1,1466	50	13,3089%	78	1097	
207	Võru Linnavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9884	122	76,43%	207	98,33%	188	0,1678	81	0,5483	191	1,0453	186	21,9533%	116	4	
208	Võru Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9493	64	94,25%	95	102,91%	39	0,0844	151	0,4283	129	1,1309	66	29,9202%	142	3	
209	Väike-Maarja Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9902	125	93,46%	113	101,55%	75	0,1930	70	0,4527	152	1,0956	109	10,9403%	71	2	
210	Vändra Alevivalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9190	20	96,51%	54	100,77%	112	0,0474	178	0,2750	30	1,1248	72	92,8762%	214	4	
211	Vändra Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9629	84	93,99%	101	100,66%	117	0,2039	62	0,3657	75	1,0707	151	9,0065%	66	2	
212	Värska Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9924	130	94,68%	86	102,80%	42	0,1229	119	0,4701	162	1,1019	99	20,2197%	108	2	
213	Väetsa Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,5252	215	77,98%	206	51,15%	215	0,1292	113	0,7838	211	1,0887	122	76,1880%	208	3	
214	Õru Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	1,0361	166	99,12%	12	111,42%	5	0,0000	199	0,5630	194	1,0199	204	-21,3206%	8	466	
215	Ülenurme Vallavalitsus	Täitmine kassapõhine	0,9884	121	89,55%	160	100,65%	118	0,2161	57	0,2098	16	1,1462	51	-1,0348%	38	6812	

Allikas: Autori koostatud

Lisa 4 Tulude ja kulude juurdekasvu dünaamika 2004 2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Keskmine
KULUD KOKKU	16,7	19,0	26,4	16,8	14,7	-1,2	-11,2	-1,3	1,5	12,1	9,4
Haridus	7,3	8,3	18,8	20,0	19,9	12,7	-5,5	-1,3	9,0	5,8	9,5
Linnamajandus	-15,3	-27,3	27,0	17,6	10,8	2,0	-2,2	68,6	10,8	11,3	10,3
Sotsiaalne kaitse	-11,3	-22,4	37,3	6,6	15,4	11,5	-0,1	10,8	9,2	1,7	5,9
Üldvalitsemine	57,7	32,1	11,8	4,4	14,5	21,2	-31,7	0,1	0,3	17,4	12,8

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Keskmine
TULUD KOKKU	16,7	33,2	21,8	22,2	5,7	-0,8	-10,1	5,9	15,4	21,3	13,1
Maksud	19,7	11,5	20,1	20,9	26,1	0,0	-16,2	-1,9	3,7	9,0	9,3
Toetused	18,6	3,1	33,4	5,8	26,8	9,5	-4,0	-9,8	52,9	17,7	15,4
Kaupade ja teenuste müük	31,3	35,2	2,2	34,7	13,2	6,3	13,0	35,4	7,9	13,6	19,3
Tulud varadelt	-52,8	59,7	105,9	56,3	-57,0	-35,6	4,2	-38,7	15,6	-24,1	3,3
Muud tulud	-71,7	15,9	111,9	2,9	15,6	2,2	2,0	6,7	-0,6	-42,8	4,2

Lisa 5 Eelarve tulude osakaal tululiikide järgi

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Kesk.
Tulumaksu (TM) osakaal	50,45%	42,27%	41,90%	41,50%	49,52%	49,95%	46,50%	43,16%	40,11%	36,05%	44,14%
Tulud varadelt	1,58%	1,89%	3,19%	4,08%	1,66%	1,08%	1,25%	0,72%	0,73%	0,45%	1,66%
Kohalikud maksud	2,17%	1,77%	1,51%	1,42%	1,72%	1,72%	1,68%	1,48%	1,20%	0,97%	1,56%
Toetuste osakaal	35,54%	27,51%	30,11%	26,08%	31,29%	34,54%	36,86%	31,40%	41,61%	40,38%	33,53%
TM ja Toetuse kokku	85,99%	69,78%	72,01%	67,58%	80,80%	84,48%	83,36%	74,56%	80,52%	75,45%	77,45%
Maksud kogutuludest	52,62%	44,04%	43,41%	42,93%	51,23%	51,66%	48,18%	44,63%	40,11%	36,05%	45,48%
Kaupade teenuste müük kogutuludest	6,31%	6,40%	5,37%	5,92%	6,34%	6,80%	8,55%	10,93%	10,23%	9,57%	7,64%
Omatulud kogutuludest	10,39%	10,35%	10,58%	11,85%	10,18%	10,07%	12,02%	13,68%	12,62%	11,22%	11,30%

Lisa 6 Maksumaksjate arv ja dünaamika

Maksu- maksjate arv (inimest)	Aasta									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tartu linn	41 759	43 036	44 064	44 955	45 063	42 216	40 453	40 320	40 527	41 627
Tartu vald	1 861	2 009	2 131	2 230	2 278	2 401	2 503	2 654	2 737	2 898
Luunja vald	993	1 096	1 197	1 307	1 309	1 346	1 486	1 601	1 701	1 783
Haaslava vald	604	664	724	745	693	690	713	755	789	834
Ülenurme vald	2 066	2 265	2 464	2 666	2 690	2 711	2 772	2 892	3 013	3 193
Tähtvere vald	1 182	1 256	1 291	1 318	1 237	1 193	1 212	1 230	1 232	1 246
Tartu maksumaksjate juurdekasv		1 277	1 028	891	108	-2 847	-1 763	-133	207	1 100
Tartu muutus eelneva aastaga		3,1%	2,4%	2,0%	0,2%	-6,3%	-4,2%	-0,3%	0,5%	2,7%

Lisa 7 Keskmine brutopalk eurodes 2005-2014

Keskmine palk inimese kohta	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tallinn	590	680	814	923	885	860	899	952	1 008	1 061
Tartu linn	534	621	750	854	818	805	836	872	928	984
Tartu vald	471	573	717	807	758	748	804	854	933	995
Luunja vald	475	566	695	795	739	747	783	828	901	961
Haaslava vald	458	543	666	756	717	714	768	802	854	918
Ülenurme vald	537	636	778	905	856	850	899	942	1 024	1 090
Tähtvere vald	523	597	725	832	785	766	804	863	925	967

SUMMARY

TARTU BUDGET AND SUSTAINABILITY

Argo Annuk

This Bachelor's thesis covers the Tartu City budget and assessing its sustainability. The objective of this thesis was to identify methods of measuring the sustainability of local governments by using Tartu as a base example.

A local government is defined as the right and capability of local authorities to arrange and lead the majority of the local society within their responsibilities and state law. Estonia has a one-tier local government system. The primary function of a local government is the upkeep of schools and other establishments, providing health care, arranging public transport, providing road and street maintenance etc. To carry out all these activities, the amount of responsibilities has grown in many areas over time.

A local government's administrative units are towns and parishes. As of 2014, there are a total of 30 towns and 185 parishes in Estonia. Local governments are regulated by the Local Government Organisation Act and the European Charter of Local Self-Governments which ensure separation from the national budget.

Finances to organize and fulfil the responsibilities of the local society are allocated from the local government's budget, which is based on its development plan. The profits of a local government can be categorized based on the source of income – own revenue, state allocations and borrowed funds. The higher the proportion of a local government's own revenue, the greater financial autonomy it has. The main sources of own revenue for local governments are taxes they are able and authorized to control, fees for services and revenue from possessions. The state funds local governments for equalization purposes, with support funds and provides various support for targeted subsidies. Targeted subsidies are allocated to purchase capital assets and to cover running costs. Funds received from the state generally make up to about one third of local governments' budget revenues, which is why local governments are largely dependent

on and closely related to the the national budget. Thus, the opportunities for local governments to increase their own revenue decreases and dependency on the state increases.

The types of expenditures of a local government can be categorized by their financial content and field of activity. The most important areas of expenditure for local governments are education, economy and expenses related to culture, organizing recreational activities and general management. The largest of the aforementioned is education, which forms 42% of all local governments' spending. Based on the financial content, expenses can be categorized as follows: personnel, administration costs, allocation and other, miscellaneous costs. By analyzing expenditure based on the financial content, the largest article of expenditure is personnel costs as it also includes the teachers' salaries.

The Estonian economy was on the rise until 2007 due to increasing demand, cheap loan capital and the positive effects of joining the European Union. The first signs of the global financial crisis appeared in 2008. Due to the recession, the national GDP growth turned negative and the figures in import and export also decreased. By 2010, Estonia's GDP growth had recovered, but the unemployment rate still remained high.

Before the Local Government Financial Management Act (KOFS) took effect in 2011, the assessment of responsibilities and sustainability of local governments in Estonia were not clearly regulated. It was only after the recession when the severity of the situation became clear and KOFS was the first act to clearly define the principles of preparing, accepting, fulfilling and reporting on budgets. In addition to that, KOFS also defines the measures set in place to ensure financial discipline and principles to eliminate the potential threats of a severe financial crisis. As a result, the state has enacted several restrictions by law and given itself the right to manage a local government's financial arrangements, should a local government not adhere to the imposed restrictions.

Despite this, assessing sustainability is still largely subjective and is generally performed by using financial metrics. One approach defines sustainability as an organization's ability to sustain, develop and protect the social care of its local residents by using the allocated funds and it is recommended to divide local governments into groups based on their socio-economic situations (see Zafira-Gomez *et al.* 2009). Flexibility is defined as an organization's ability to react to changes in the economy, within their own budget. Vulnerability is defined by an organization's dependency on foreign financing and support. The PM-model is truly useful only when it is possible to compare units which are successfully comparable.

This thesis analyzes the dynamics of the Tartu City budget. The revenue originating from Tartu City's main activities between 2004 and 2013 formed as follows: personal income tax, 44.1% on average; support funds 33.5%, sales of products and services 7.6% and local taxes at 1.6%. These figures confirm that the state's influence on local budgets is similar to other local governments, where over $\frac{3}{4}$ of the budget revenue is controlled by the central government. The proportion of Tartu City's own revenue formed about 11.3% of the total revenue in the assessed period. Budget expenditures were formed by fields: education 43%, city management 7.7%, general management 7.4% and 7.5% combined between culture, organizing recreational activities and social care.

In the empirical part of the thesis, Estonia's local governments are divided into four groups: large cities, small towns, parishes residing within city regions and regular parishes. After dividing the local governments into groups, the author used five indexes from the model established by scientists at the Granada University (Zafira-Gomez *et al.* 2009) and two additional indexes to assess sustainability. The used indexes are: Non-financial Budgetary Result Index (NFBRI), Expenditure Execution Index (EEI), Revenues Execution Index (REI), Payments Index (PI), Collected Revenues Index (CRI) and the two additional indexes used were Self-financing Capacity (SFC) and Net Debt Burden (NDB).

In assessing sustainability, three analyzed indexes were used in this thesis and based on the gathered results, we can claim that parishes in city regions have the best metrics in regards to Payments Index (PI), followed by regular parishes. Parishes in city regions also have the best Self-financing capacity (SFC) metrics, followed by small towns. Net debt burden (NBD) for parishes was lower than cities and towns. Tartu's position in the observed index ranks the best among large cities. This shows that Tartu has room to achieve the allowed maximum, but the metrics for repaying financial obligations could be better. This also confirms that the financial obligations have been stretched out for a rather long period and the size of those payments would not significantly decrease the total capacity of the obligations. When comparing self-financing capacity, we can claim that Tartu's position is on the poor side and the budget revenues are not great enough to improve capability. Almost all groups surpass Tartu in this index, except large cities, whose average is brought down due to the indexes of Kohtla-Järve and Tallinn. By taking this into account, we can conclude that if we can measure self-financing capacity by dividing the budget revenue with costs, then $\frac{3}{4}$ of the revenue is dependent on the central government and revenue, which is generated and can be directly affected by the city of Tartu is merely 11.3% of the total amount. Therefore, the options to increase self-financing capabilities is to either lower costs or find additional incentives to create additional taxpayers and jobs, in which case the local government would only receive 11.6% of the additional income tax at the present day. It's necessary to increase the financial autonomy of local governments. The first and easiest step towards this could be raising the proportion of income tax received by local governments to the level it was at before the recession.

In conclusion, it can be said that the formation of suburban areas and settlements, at least for Tartu, is problematic. Most people that reside there also use the city's services and infrastructure in addition to their own their own parish. They work in the city; most of their children attend school and sports clubs in Tartu. They have more ties to Tartu than the parish they live in. The scheme of distributing income tax to local governments is from a period when a taxpayer leaving to a neighboring parish was not issue to be concerned about, which it is today. Opportunities to build additional living spaces in the city are limited, whereas there is plenty of space on the fields in neighboring parishes.

Naturally, parishes have a vested interest in helping with the development of creating new living spaces as each additional resident is an extra source of income for the parish, whereas the stress on the infrastructure will mostly be the city's responsibility.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Argo Annuk (sünnikuupäev : 20.03.1977)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „TARTU LINNA EELARVE JA SELLE JÄTKUSUUTLIKKUS“,

mille juhendaja on Jaan Looga,

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 25.05.2015